

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 27 de enero de 2025.

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 diversos artículos de las leyes de ingresos de 16 municipios del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2025, expedidas mediante decretos publicados en el medio oficial de difusión de esa entidad el pasado 28 de diciembre de 2024.

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 delegado, 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 Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado 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, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz 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:.....	6
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	6
VI. Competencia.....	6
VII. Oportunidad en la promoción.	7
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	7
IX. Introducción.....	8
X. Conceptos de invalidez.....	9
PRIMERO.....	9
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	9
B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	13
SEGUNDO.....	18
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información	19
B. Inconstitucionalidad de los artículos impugnados	24
TERCERO.....	29
A. Libertad de reunión	30
B. Inconstitucionalidad de las disposiciones combatidas	32
CUARTO.....	37
A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad.....	37
B. Alcances del principio de taxatividad.....	39
C. Inconstitucionalidad de las normas.....	44
a. Infracciones por causar ruido o escándalo en la vía pública	46
b. Infracción por faltar al respeto	48
c. Infracciones por participar en juegos de cualquier índole en la vía pública ...	52
d. Multa por formar parte de grupos que causen molestias.....	53
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	56



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. Numeral 5 de la fracción II.2 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Manuel Benavides, para el Ejercicio Fiscal 2025.
2. Numeral 14 de la fracción II.3 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Moris, para el Ejercicio Fiscal 2025.
3. Artículo 20, fracción II, apartado b.1, en las cuotas relativas a “*Por la primera hoja certificada \$105.00*”, y “*Por la primera hoja en copia simple \$50.00*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes, para el Ejercicio Fiscal 2025.
4. Fracción II.9, numeral 7, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Satevó para el Ejercicio Fiscal 2025.

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

1. Fracción VII, apartado AA, inciso d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio Camargo, para el Ejercicio Fiscal 2025.

2. Artículo 73, numerales 3, 4, 7.1, 7.2 y 7.3, de la Ley de Ingresos del Municipio Juárez para el Ejercicio Fiscal 2025.

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

1. Fracción III.17, numeral 23, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aquiles Serdán, para el Ejercicio Fiscal 2025.
2. Fracción IX de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura, para el Ejercicio Fiscal 2025.
3. Fracción VII, letra B, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio Camargo, para el Ejercicio Fiscal 2025.
4. Fracción VII, numeral 8, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio Coyame del Sotol, para el Ejercicio Fiscal 2025.
5. Fracción II.2.8, numeral 2, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio Delicias, para el Ejercicio Fiscal 2025.
6. Artículo 74, numeral 5, de la Ley de Ingresos del Municipio Juárez, para el Ejercicio Fiscal 2025.
7. Fracción II.14, numerales 1.1, 1.2, 1.3, 4 (sic), 5 (sic) y 10 (sic), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio Madera, para el Ejercicio Fiscal 2025.
8. Fracción II.16, inciso A), numerales 3 y 6, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio Meoqui, para el Ejercicio Fiscal 2025.
9. Artículo 20, apartado a.2, subapartado a.2.18, numeral a.2.18.14, de la Ley de Ingresos del Municipio Nuevo Casas Grandes, para el Ejercicio Fiscal 2025.
10. Fracción II.12, respecto de la contribución “Permiso para bailes familiares \$108.00”, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio San Francisco del Oro, para el Ejercicio Fiscal 2025.
11. Fracción II.15, en la parte correspondiente a “Permiso para evento privado. \$500.00”, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Satevó, para el Ejercicio Fiscal 2025

d) Establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica.

1. Fracciones I, II, VIII y X, contenidas en el subapartado “Contra el orden y la seguridad general”, así como la fracción III, contenidas en el subapartado “Infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia”, ambas del apartado “Tarifa de multas por faltas al

bando de policía y buen gobierno”, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio Jiménez, para el Ejercicio Fiscal 2025.

2. Incisos B) y D), de la fracción II, del numeral 1, así como incisos A) y B), de la fracción IV, todas del apartado general relativo a las “Faltas e infracciones al Bando de Policía y Buen Gobierno y Reglamentos Municipales”, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de López para el Ejercicio Fiscal 2025.

Todos ordenamientos del Estado de Chihuahua, publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el 28 de diciembre de 2024.

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 28 de diciembre de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 29 del mismo mes y año, al lunes 27 de enero de 2025, por lo que, al promoverse el día de hoy, la acción es oportuna.

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

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

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

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

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

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

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

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

IX. Introducción.

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

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

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

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

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

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

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. 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 2025, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la expedición de documentos en copias simples y certificadas (no relacionados con acceso a la información pública), debido a que no atienden a los costos que realmente le representó al Estado la prestación de esos servicios.

Por lo tanto, vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En este primer 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 2025, transgreden el principio de proporcionalidad 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.³

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.

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

³Sentencia 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.

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 particulares⁴.

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 desdoblán en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**⁵, 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 ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución**

⁴ 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**”.

⁵ 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.**”

del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.⁶

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.⁷

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 en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo

⁶ *Idem.*

⁷ 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.**”

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

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.⁹

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 los municipios de Manuel Benavides, Moris, Nuevo Casas Grandes y Satevó del Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2025, señaladas en el apartado III, inciso a), del presente escrito, vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, pues establecen el cobro de derechos por la expedición y entrega de información en copias simples o certificadas, que soliciten los gobernados a las autoridades del orden municipal, que 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:

⁸Véase 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.”***

⁹ 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.

Ley	Artículo
Ley de Ingresos del Municipio de Manuel Benavides para el ejercicio fiscal del 2025	II.2.- Legalización de firmas, certificaciones y expedición de documentos municipales. (...) <p>5.- Expedición de duplicado o copia simple de documentos que obran en el archivo \$300.00</p> (...)
Ley de Ingresos del Municipio de Moris para el ejercicio fiscal del 2025	II.3 Legalización de Firmas, Certificación y Expedición de Documentos Municipales. (...) <p>14. Copia de certificación de documentos 360.00</p> (...)
Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes para el ejercicio fiscal del 2025	Artículo 20.- Son las contribuciones derivadas por la contraprestación de servicios exclusivos del Municipio, de conformidad con la legislación aplicable de la materia, previa autorización de la Dependencia correspondiente, sujetándose a la siguiente tarifa, (...) <p>II. Por legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales;</p> <p>b- legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales:</p> <p>b1.- Legalización de firmas y Certificaciones:</p> <p>Por la primera hoja certificada \$105.00</p> (...) <p>Por la primera hoja en copia simple \$50.00</p> (...)
Ley de Ingresos del Municipio de Satevó para el ejercicio fiscal del 2025	II.9.- Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos, por cada una. (...) <p>7.- Copias del Archivo Histórico municipal</p> <p>a) Copias simple (sic) fotostática \$360.00</p> <p>b) Copia certificada \$450.00</p>

De lo trasunto se desprende que las disposiciones cuestionadas establecen cobros por los siguientes servicios:

- Expedición de duplicado o copia simple de documentos que obran en el archivo municipal, cuya cuota será de \$300.00 pesos mexicanos.
- Por copia de certificación de documentos se deberá pagar \$360.00 pesos mexicanos.
- Por primera hoja certificada se pagarán de \$105.00 a \$360.00 pesos mexicanos.
- Por la primera hoja en copia simple se pagarán \$50.00 a \$450.00 pesos mexicanos.

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 generadas por su prestación.

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 fijación 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, 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 copias simples o certificadas, no se advierte que exista razonabilidad alguna entre el costo de los materiales usados, tales como hojas, tinta, etc., 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 o certificadas –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.¹⁰

Por tanto, al tratarse de derechos por la expedición de copias certificadas o copias simples, 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

¹⁰ 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.

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**¹¹.

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, en este caso, de certificación o constancia de documentos**¹², 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 emite¹³.

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**¹⁴, 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 con 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.

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios de Manuel

¹¹ 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.

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

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

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

Benavides, Moris, Nuevo Casas Grandes y Satevó, todas del estado de Chihuahua, señaladas en el apartado III, inciso a), de la presente demanda, transgreden el principio de proporcionalidad 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. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de Camargo y Juárez, del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2025, precisados en el apartado III, inciso b), de la presente demanda, establecen cuotas injustificadas por la entrega de la información pública solicitada en diferentes modalidades.

Por lo tanto, vulnera 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 segundo concepto de invalidez se argumentará que la fracción VII, apartado AA, inciso d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio Camargo, así como el artículo 73, numerales 3, 4, 7.1, 7.2 y 7.3, de la Ley de Ingresos del Municipio Juárez, ambos del estado de chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2025, 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 impugnadas transgreden el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las cuotas previstas no se justifican objetivamente según el costo de los materiales empleados para su reproducción, 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).¹⁵

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).¹⁶

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 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).¹⁷

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).¹⁸

¹⁵ 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.”**

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

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

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

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

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

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁹ ha establecido lo siguiente:

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

1. Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista legítima restricción.
2. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.
3. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.
4. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.
5. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar la información.
6. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
7. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

El citado Tribunal Interamericano 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.²⁰

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.²¹

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

²⁰ *Idem.*

²¹ 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.”

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 artículos 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 impugnadas, por 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
Ley de Ingresos del Municipio de Camargo para el ejercicio fiscal del 2025	<p>AA. Por los servicios prestados por el Municipio y los Organismos Descentralizados de la Administración Pública (sic), 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. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante</p> <p>(...)</p> <p>c) Copia certificada tamaño carta u oficio 0.24</p> <p>(...)</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Juárez para el ejercicio fiscal del 2025	<p>Artículo 73.- 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 pagarán de acuerdo a la siguiente tarifa:</p> <p>(...)</p> <p>3 Copia simple a color tamaño carta 0.120 Por cada hoja</p> <p>4 Copia simple a color tamaño oficio 0.143 Por cada hoja</p> <p>(...)</p>

7.1 Disco compacto	.205	Por unidad
7.2 USB 16 GB	1.90	Por unidad
7.3 USB 32 GB	3.79	Por unidad
(...)		

De lo anterior es posible advertir que el Congreso de Chihuahua estableció las cuotas que se cobrarán por la reproducción de información solicitada en los municipios de Camargo y Juárez, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.

Para una mejor comprensión, conviene precisar el monto que se deberá pagar en pesos mexicanos:

- Por copia certificada en tamaño carta u oficio \$27.15.
- Por cada copia simple a color en tamaño carta \$13.57
- Por cada copia simple a color en tamaño oficio \$16.17
- En disco compacto \$23.19
- En USB de 16 GB \$214.96
- En USB de 32 GB \$428.80

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.²²

Lo anterior, porque 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 las y los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.²³

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.²⁴

²² 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.

²³ *Ibidem*, p. 63.

²⁴ *Idem*.

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.**²⁵

En el caso concreto, se sostiene que las normas se alejan de ese estándar constitucional, pues las cuotas previstas, relativas al pago por la reproducción de información en copia simple, certificada, disco compacto 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 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, la tinta o en su caso, el costo del medio de almacenamiento usado para ello, que de alguna forma sustente la cuota prevista.

Lo anterior, porque de la revisión de los dictámenes legislativos correspondientes tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a justificar o sustentar las cuotas a pagar por la entrega de la información solicitada en diversas modalidades 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.

²⁵ 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.

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 los respectivos dictámenes, de forma explícita, los costos y, en general, la metodología que le permitió arribar a los mismos, 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 prestado²⁶ –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 pública²⁷, 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.

²⁶ 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.

²⁷ 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.

Por todo lo anterior, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare la invalidez de la fracción VII, apartado AA, inciso d), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio Camargo, así como del artículo 73, numerales 3, 4, 7.1, 7.2 y 7.3, de la Ley de Ingresos del Municipio Juárez, ambos del estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2025, 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.²⁸

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 Aquiles Serdán, Buenaventura, Camargo, Coyame de Sotol, Delicias, Juárez, Madera, Meoqui, Nuevo Casas Grandes, San Francisco del Oro y Satevó, todos del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2025, 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

²⁸ Así lo ha resuelto en diversos precedentes ese Máximo Tribunal Constitucional, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020, 93/2020, 51/2024.

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 Tribuna, 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.²⁹

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

²⁹ 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.”

sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito³⁰.

- **Objeto lícito**, que se presenta cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos.
- Que sea **pacífica**, concepto que se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9º de la Constitución Federal, y quiere decir 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 real³¹.
- La regla de que las autoridades no pueden vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje³².

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**³³.

³⁰ 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.

³¹ *Idem*.

³² 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.

³³ 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.

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 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.³⁴

B. Inconstitucionalidad de las disposiciones combatidas

Expuestos los alcances del derecho humano a la reunión, ahora corresponde dilucidar si las normas 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
Ley de Ingresos del Municipio de Aquiles Serdán para el ejercicio fiscal del 2025	III.17.- POR LA EXPEDICIÓN DE PERMISOS Y AUTORIZACIONES PARA: (...) 23. Posadas navideñas \$696.70 permiso evento (...)
Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura	IX. PERMISOS PARA EVENTOS FAMILIARES, CUOTA DIARIA

³⁴ 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.

<p>para el ejercicio fiscal del 2025</p>	<p>1.- Fiestas particulares en salones de fiestas \$609.00</p> <p>En caso de que estos eventos sean realizados con fines no lucrativos por asociaciones civiles, instituciones educativas y asociaciones religiosas y cuyo objetivo principal del evento sea recaudar fondos para un beneficio a la comunidad a un grupo vulnerable de la misma, gozaran de un subsidio de 30%.</p>								
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Camargo para el ejercicio fiscal del 2025</p>	<p>VII. LEGALIZACIÓN DE FIRMAS, CERTIFICACIÓN Y EXPEDICIÓN DE DOCUMENTOS MUNICIPALES.</p> <p>(...)</p> <p>B. Permisos espectáculos públicos (bodas, XV años, y otros) 2</p> <p>(...)</p>								
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Coyame del Sotol para el ejercicio fiscal del 2025</p>	<p>VII. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales:</p> <p>(...)</p> <p>8.- Permisos para bailes 525.00</p> <p>(...)</p>								
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Delicias para el ejercicio fiscal del 2025</p>	<p>II.2.8.- Servicios del Departamento de Gobernación</p> <p>(...)</p> <p>2.- Permiso para la realización de eventos sociales como bodas, quinceañeras, gradaciones, baby shower, despedidas, piñatas, convivios, posadas y demás, en salones, granjas, quintas, hoteles u otros destinados para tal fin, se cobrarán las siguientes cuotas:</p> <p>Aforo por evento:</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 80%;">De 1 a 100 personas</td> <td style="text-align: right;">5 UMA</td> </tr> <tr> <td>De 101 a 200 personas</td> <td style="text-align: right;">7 UMA</td> </tr> <tr> <td>De 201 a 300 personas</td> <td style="text-align: right;">10 UMA</td> </tr> <tr> <td>De 301 en adelante</td> <td style="text-align: right;">15 UMA</td> </tr> </table>	De 1 a 100 personas	5 UMA	De 101 a 200 personas	7 UMA	De 201 a 300 personas	10 UMA	De 301 en adelante	15 UMA
De 1 a 100 personas	5 UMA								
De 101 a 200 personas	7 UMA								
De 201 a 300 personas	10 UMA								
De 301 en adelante	15 UMA								
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Juárez para el ejercicio fiscal del 2025</p>	<p>Artículo 74. Las personas físicas o morales que soliciten opinión para nuevo establecimiento, cambio de dominación, domicilio, propietario y/o giro, así como permisos especiales para eventos públicos o privados, pagaran derechos conforme al siguiente:</p> <p>(...)</p> <p>5. Permiso especial para la realización de eventos y/o fiestas particulares en casa particular sin alberca:</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 60%;">5.1 Permiso para eventos especiales</td> <td style="width: 20%; text-align: center;">2 UMA</td> <td style="width: 20%; text-align: right;">por unidad</td> </tr> </table>	5.1 Permiso para eventos especiales	2 UMA	por unidad					
5.1 Permiso para eventos especiales	2 UMA	por unidad							

	(...)	
Ley de Ingresos del Municipio de Madera para el ejercicio fiscal del 2025	II.14. Por los servicios que preste la Secretaría 1. Por inspección de normativa en eventos: 1.1 Bodas y XV años a) En discos 8.0 UMAS b) En salones 18.0 UMAS c) Eventos en comunidades 15.0 UMAS 1.2 Baby Shower: a) Horario 12:00 p.m. – 8:00 p. m. 3.0 UMAS b) Horario 8:00 p. m. – 2:00 a.m. 10.0 UMAS 1.3 Despedidas de Soltera: a) Horario 12:00 p.m. – 8:00 p. m. 3.0 UMAS b) Horario 8:00 p. m. – 2:00 a.m. 10.0 UMAS 4.- Bautizos: a) Horario 12:00 p.m. – 8:00 p. m. 3.0 UMAS b) Horario 8:00 p. m. – 2:00 a.m. 10.0 UMAS 5.- Convivios familiares. a) Horario 12:00 p.m. – 8:00 p. m. 3.0 UMAS b) Horario 8:00 p. m. – 2:00 a.m. 10.0 UMAS (...) 10.- Posadas navideñas en salones de fiesta 6.0 UMAS (...)	
Ley de Ingresos del Municipio de Meoqui para el ejercicio fiscal del 2025	II.16.- POR LOS SERVICIOS QUE PRESTA LA DIRECCIÓN DE GOBERNACIÓN A) Por la expedición de permisos y/o autorizaciones para: (...) 3. Kermeses y Karaokes \$651.00 (...) 6. Festejos S1, 129.00 (...)	

Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes para el ejercicio fiscal del 2025	Artículo 20.- Son las contribuciones derivadas por la contraprestación de servicios exclusivos del Municipio, de conformidad con la legislación aplicable de la materia, previa autorización de la Dependencia correspondiente, sujetándose a la siguiente tarifa, (...) a.2. – Expedición de documentos Municipales (...) a.2. 18 Permiso para eventos públicos, cuota diaria: (...) a.2. 18.14 Kermés en área privada \$550.00 (...)
Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco del Oro para el ejercicio fiscal del 2025	II.12. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales (...) Permiso para bailes familiares \$108.00 (...)
Ley de Ingresos del Municipio de Satevó para el ejercicio fiscal del 2025	II.15 Permisos y/o autorizaciones: Permiso para evento privado. \$500.00 (...)

Como se advierte de su simple lectura, las disposiciones establecen un cobro que va desde los \$108.00 hasta los \$1,697.00 pesos mexicanos por el **otorgamiento de un permiso para realizar fiestas** particulares o bailes u otro tipo de reuniones sociales, 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.

Defendemos al Pueblo

Lo anterior se debe a que 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; 7/2022, 11/2022; 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; 62/2023, 105/2023 y 51/2024, 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.

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 Aquiles Serdán, Buenaventura, Camargo, Coyame de Sotol, Delicias, Juárez, Madera, Meoqui, Nuevo Casas Grandes, San Francisco del Oro y Satevó, todas del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2025, por ser contrarios al parámetro de regularidad constitucional.

CUARTO. Los artículos precisados en el apartado III, inciso d), del presente escrito, contenidos en distintas leyes de ingresos de los municipios chihuahuenses de Jiménez y López, para el ejercicio fiscal 2025, establecen los siguientes supuestos de infracción:

- **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”.**
- **Formar parte de grupos que estén causando molestias a las personas en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios.**
- **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, en especial, faltar a la consideración que se debe a los niños, ancianos y personas con capacidades diferentes.**

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 generan 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 Jiménez y López, ambos del estado de Chihuahua, que establecen como infracciones diversas hipótesis que devienen inconstitucionales por ser demasiado amplias y ambiguas, en perjuicio de las personas.

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 sustituido 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 sanciona³⁵.

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 que 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.³⁶

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.³⁷

35 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.

36 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.**"

37 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 las normas combatidas transgreden el principio de taxatividad, a continuación, se expondrá su contenido de manera más amplia, lo cual nos resultará de utilidad para sostener la inconstitucionalidad aducida.

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.³⁸

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,**³⁹ 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

³⁸*Ibidem.*

³⁹ 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.⁴⁰

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.⁴¹

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,

⁴⁰ 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”***.

⁴¹ 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.⁴²

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.⁴³

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.⁴⁴

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

⁴² 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."*

⁴³ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

⁴⁴ 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 desarrollado 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 de ingresos municipales de Jiménez y López, todas del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2025, 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:

Ley	Artículo
Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez para el ejercicio fiscal del 2025	TARIFAS DE MULTAS POR FALTAS AL BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO
	CONTRA EL ORDEN Y LA SEGURIDAD GENERAL
	I. Causar escándalo en lugares públicos, que alteren la tranquilidad de las personas. \$248.93 \$3,982.88
	II. Producir ruidos por cualquier medio, que provoquen o alteren la tranquilidad de las personas \$248.93 \$3,982.88
	(...)
	VIII. Formar parte de grupos que estén causando molestias a las personas en lugares públicos o en proximidad de sus domicilios

		\$385.00	\$770.00
	(...)		
	X. Participar en juegos de cualquier índole en la vía pública, siempre que afecte el libre tránsito de personas o vehículos, así como obstruir la circulación de vehículos.		
		\$248.93	\$3,982.88
	(...)		
	INFRACCIONES CONTRA LAS BUENAS COSTUMBRES Y LA INTEGRIDAD MORAL DEL INDIVIDUO Y DE LA FAMILIA		
	(...)		
	III. Faltar el respeto a las personas, en especial faltar a la consideración que se debe a los niños, ancianos y personas con capacidades diferentes.		
		\$248.93	\$7,716.83
	(...)		
Ley de Ingresos del Municipio de López para el ejercicio fiscal del 2025	FALTAS E INFRACCIONES AL BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO Y REGLAMENTOS MUNICIPALES		
	1.- FALTAS QUE AFECTAN EL TRÁNSITO PÚBLICO.		
	(...)		
	II.- FALTAS CONTRA EL ORDEN Y LA SEGURIDAD GENERAL:		
	(...)		
	B) Formar parte de grupos que estén causando molestias a las personas en lugares públicos o en proximidad de sus domicilios		\$1,300.00
	(...)		
	D) Participar en juegos de cualquier índole en la vía pública, siempre que afecte el libre tránsito de personas y vehículos, o que molesten a las personas		\$800.00
	(...)		
	VI. FALTAS CONTRA EL ORDEN Y SEGURIDAD GENERAL		
	A) Causar escándalo en lugares públicos, que alteren la tranquilidad de las personas.		\$2,300.00

	B) Producir ruidos por cualquier medio, que provoquen o alteren a tranquilidad de las personas	\$2,300.00
--	--	------------

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 Jiménez y López, ambas 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, debido a 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 u otra actividad sea susceptible de una sanción administrativa, si *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, lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, los artículos impugnados 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 se consideren escándalo o ruido que afecte la tranquilidad de otros, y que las haga acreedoras a una sanción.

Es de advertirse que la enunciación de las conductas susceptibles de ser sancionadas permite un amplio margen de ambigüedad, al sustentarse 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 de las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de Jiménez y López, del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2025.

b. Infracción por faltar al respeto

En este apartado se analizarán las multas previstas en la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2025, que establece como infracción *faltar al respeto a las personas*, en especial a *la consideración que se debe a los niños, ancianos y personas con capacidades diferentes*.

En concreto, la norma impugnada sanciona palabras que pudieran considerarse como causa de falta de respeto para cualquier persona.

Al respecto, se observa que este tipo de disposiciones buscan prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo, aquellas conductas y expresiones que atenten contra el decoro de las personas, 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 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:** ⁴⁵

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).

⁴⁵ Definición de la Real Academia Española, consultable en: <https://www.rae.es/dpd/faltar>

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:** ⁴⁶

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. [respeto](#).

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.⁴⁷

⁴⁶ Definición de la Real Academia Española, consultable en: <https://dle.rae.es/respeto>

⁴⁷ Definición de la Real Academia Española, consultable en: <https://dle.rae.es/agresi%C3%B3n>

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 haya descrito como motivo de infracción “*faltar al respeto a cualquier persona*” implica un sinnúmero 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.

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

En suma, la infracción prevista en la norma en estudio puede ejecutarse 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.

De ahí que quien realiza las acciones 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, que pudieran ser calificadas como faltas de respeto o insultos 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 tan abiertos al grado de que, en cada caso, la autoridad es quien podrá calificar, según su arbitrio, las palabras, expresiones que actualizan una falta de respeto o insulto o no, 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, la norma municipal impugnada está redactada de tal manera que reconoce un amplio margen de apreciación a la autoridad competente para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, insulto, 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, 51/2024, 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.

De ahí que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostenga que la norma 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 de la disposición impugnada, toda vez que no dota de certidumbre jurídica a las y los gobernados respecto de las conductas que serán efectivamente sancionadas administrativamente.

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

Las leyes de ingresos de los municipios de Jiménez y López, ambos del estado de Chihuahua, precisadas en el 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 los dispositivos jurídicos en comento no brindan certeza, primero, del tipo de juego que puede limitar o afectar el libre tránsito de las personas y vehículos, o bien, que la actividad lúdica de que se trate 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 imprecisa.

En tal sentido, 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, de tal manera que la conducta sancionada genera incertidumbre jurídica a sus destinatarios.

Por argumentos similares se declaró la invalidez de normas contenidas en 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.⁴⁸

Derivado de esas consideraciones, esta Comisión Nacional estima que lo procedente será declarar la invalidez las disposiciones analizadas de las leyes de ingresos de los municipios chihuahuenses de Jiménez y López, para el ejercicio fiscal 2025, por ser incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional vigente.

d. Multa por formar parte de grupos que causen molestias

Las leyes de ingresos de los municipios chihuahuenses de Jiménez y López, para el ejercicio fiscal de 2025, prevén que se sancionará administrativamente *“Formar parte de grupos que estén causando molestias a las personas en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios”*.

A consideración de este Organismo Nacional, la descripción normativa realizada por el legislador es demasiado amplia, lo que genera un alto grado de imprecisión respecto de las conductas que sanciona en perjuicio de las y los gobernados, que, incluso, termina abriendo la posibilidad de que se sancionen conductas que se encuentran protegidas constitucionalmente por el derecho a la reunión o protesta social, reconocido en el artículo 9 de la Norma Fundamental.

Desde este momento debe enfatizarse que esta Comisión Autónoma no desconoce que la finalidad de la norma es, en términos generales, garantizar la tranquilidad de todas las personas en espacios públicos y en sus domicilios, no obstante, lo cierto es que ese objetivo se desborda y termina constituyéndose como una disposición ambigua, vaga, imprecisa.

⁴⁸Acciones 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.

Como ya ha quedado expresado, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia administrativa sancionadora, exigen que las conductas descritas por el legislador sean lo suficientemente claras y acotadas para que las personas destinatarias tengan plena certeza de si sus actos pueden o no actualizar la hipótesis que será sancionada.

En concreto, los preceptos materia de impugnación permiten sancionar a una persona que forme parte de algún grupo y que éste cause molestias a las personas en lugares públicos o en la proximidad de sus domicilios; o en palabras más simples, lo que se prohíbe es causar molestias a terceras personas en grupo.

Tomando en cuenta lo anterior, para que se actualice la conducta prohibida la autoridad deberá decidir conforme a su arbitrio si la persona o grupo de personas están causando algún tipo de molestias a terceros, cualesquiera que éstas sean. Sobre lo anterior, la calificación que se haga respecto las posibles *molestias*⁴⁹ es demasiado amplia, pues pudiera ser cualquier acto o conducta que, a juicio de la autoridad o cualquier persona se le esté causando alguna incomodidad.

Derivado de esa amplitud, la norma permite sancionar conductas que se encuentran constitucionalmente protegidas por el artículo 9 de la Norma Fundamental, específicamente, respecto del derecho fundamental a la protesta, el cual se constituye como un derecho *implícito* que deriva del ejercicio de varios derechos fundamentales, como son: el derecho a la libertad de expresión, el derecho de reunión, la libertad de asociación. Este derecho fundamental protege el derecho individual o colectivo de todas las personas a expresar públicamente sus ideas, visiones o valores de disenso, oposición, crítica, denuncia o reivindicación, para lo

⁴⁹ Del lat. *molestia*.

1. f. Acción y efecto de molestar o molestarse.

Sin.:

contrariedad, engorro, incomodidad, inquietud, estorbo, inconveniente, trastorno, preocupación, desazón, agobio, fatiga, fastidio, incordio, lata, rollo, gaita, extravío, friega, vaina, tequio, descomodidad.

Ant.:

gusto, comodidad, placer².

2. f. Desazón originada de leve daño físico o falta de salud.

Sin.:

malestar, dolor, dolencia, achaque, desazón, trastorno.

3.f. Falta de comodidad o impedimento para el libre movimiento del cuerpo, originada por algo que lo oprime o lastima.

Consultable en: <https://dle.rae.es/molestia>

cual pueden recurrir a diferentes tipos de estrategias, como marchas, concentraciones en espacios públicos o los llamados cortes de ruta, siempre y cuando se haga de manera *pacífica*.

Además, se debe tener en cuenta que el derecho a la protesta no solo abarca expresiones de crítica contra el Estado, sino también hacia *actores privados*, pues también en estos casos las protestas pueden expresar reclamos u opiniones sobre asuntos de “interés público”.

Debe enfatizarse que si bien este derecho tampoco es absoluto, lo cierto es que por su naturaleza sí implica un mayor grado de tolerancia en su ejercicio, pues algunas formas de protesta pueden generar válidamente interrupción en la vida cotidiana como una forma de visibilizar propuestas o amplificar voces. En esa virtud, la interpretación del límite constitucional relativo a reuniones *pacíficas* debe partir de un alto grado de tolerancia a los efectos que pudieran generarse derivado de las protestas.

Dicho lo anterior, un grupo de personas, mediante el ejercicio del derecho a la protesta social, cuya manifestación es pacífica y con un objeto lícito, conforme a la redacción de la norma impugnada podrían ser sancionados, si es que su conglomeraación y formas de expresión en un espacio público pudieran causar molestias a terceras personas.

Como se observa, la incompatibilidad de la disposición en estudio con el parámetro de regularidad constitucional vigente es, por un lado, por su ambigüedad y amplitud, generando un amplio margen de aplicación en perjuicio de las y los gobernados, pues bastará que la autoridad califique que su reunión causa molestia a terceros para poder sancionarlos, incluyendo aquellos casos en los que se trate del ejercicio del derecho humano a la protesta social.

Por todas esas consideraciones, este Organismo Nacional estima que ese Máximo Tribunal Constitucional deberá declarar la invalidez de las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de Jiménez y López, para el ejercicio fiscal 2025, del Estado de Chihuahua.

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.

A N E X O S

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).
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.



PROTESTO LO NECESARIO

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

CNDH

M É X I C O

AHC

Defendemos al Pueblo