

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 preceptos de Ley de Ingresos del Municipio de Durango, del estado de Durango, para el ejercicio fiscal del año 2025, expedida mediante Decreto No. 137 publicado el 29 de diciembre de 2024, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

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

Designo como 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, Juan de Dios Izquierdo Ortiz, Eugenio Muñoz Yrisson y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice	
I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX. Introducción.....	6
X. Concepto de invalidez.....	7
PRIMERO.....	7
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principio de proporcionalidad tributaria que los rigen.....	7
B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	11
SEGUNDO.....	18
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información	18
B. Inconstitucionalidad del artículo controvertido.....	24
TERCERO.....	28
A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad.....	29
B. Alcances del principio de taxatividad.....	31
A. Inconstitucionalidad de las normas combatidas.....	35
1. Infracciones por no usar cubrebocas en la vía pública.....	37
2. Infracción por agresiones verbales a autoridades.....	38
3. Infracción por pintar o fijar cualquier imagen o leyenda que ofenda la moral... 41	
CUARTO.....	44
A. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad.....	45
B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa cuestionada.....	52
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	62
ANEXOS.....	62

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango.

B. Gobernador del Estado de Durango.

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. Artículos 97, numeral 1, en las porciones normativas “*Consulta en archivos (no incluye búsqueda) por la expedición de copias fotostáticas:*”, incisos a) y b), “*Copia simple planos colonias y/o fraccionamiento:*”, incisos a), b) y c), “*copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja*” y “1”; y 106, fracción II, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025.

b) Cobros injustificados por acceso a la información:

1. Artículo 106, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025.

c) Establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica:

1. Artículos 186, en el apartado “*De las faltas de los peatones*”, numeral 8; 189, numeral 4, en la porción normativa “*verbal o*”; y 196, numeral 17, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025.

d) Establecimiento de infracciones discriminatorias en perjuicio de las personas que viven con discapacidad:

1. Artículo 196, numeral 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025.

Ordenamiento expedido mediante Decreto No. 137, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad el 29 de diciembre de 2024.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 4º, 6º, 9º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 3, 9, 13, 15 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 9, 16, 19, 21 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- 1, 4, 5, 8, 12, 14, 17 y 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- II y III de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de acceso a la información pública.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información pública.
- Principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.
- Principio de legalidad.

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 Gobierno del Estado de Durango el día 29 de diciembre de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del lunes 30 del mismo mes y año al martes 28 de enero de 2025. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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

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; (...)."

mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción 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.

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 (...)."

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

X. Concepto de invalidez.

PRIMERO. Los artículos impugnados de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, señalados en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la expedición de copias fotostáticas y certificadas, los cuales no atienden a los costos que le representó al Estado la prestación de éstos; por lo que vulneran los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que el artículo 97, numeral 1, en las porciones normativas “Consulta en archivos (no incluye búsqueda) por la expedición de copias fotostáticas:”, incisos a) y b), “Copia simple planos colonias y/o fraccionamiento:”, incisos a), b) y c), “copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja” y “1”; y 106, fracción II, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, toda vez que prevén cobros que no atienden al costo real del servicio prestado.

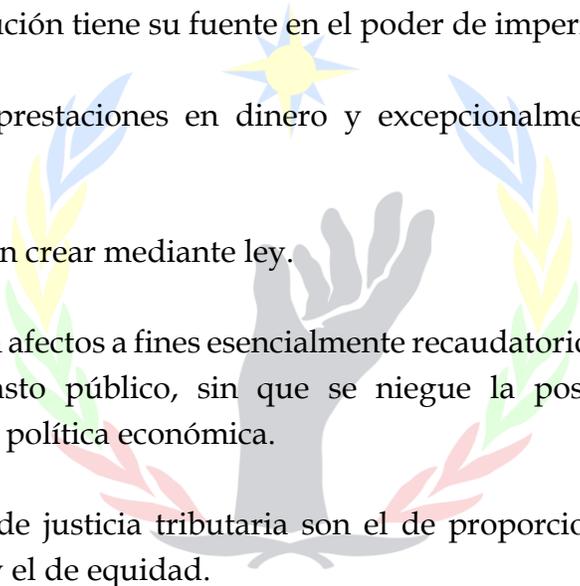
Para demostrar lo anterior, el presente concepto de invalidez se dividirá en dos apartados: en el primero se harán algunas precisiones en torno a la naturaleza de los derechos por servicios y las implicaciones de los principios de proporcionalidad y equidad tributaria; concluyendo con el que contendrá las consideraciones que demuestran la inconstitucionalidad en que incurren los preceptos en combate.

A. Naturaleza de los derechos por servicios y principio de proporcionalidad tributaria que los rigen.

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

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.

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

En otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera 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 desdoblan 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

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.**”

ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**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 generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración

⁶ *Ídem.*

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.**"

un esfuerzo 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 los preceptos impugnados.

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos impugnados de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, vulnera los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

Lo anterior, pues al establecer el cobro de derechos por los servicios que presten el indicado municipio, relativos a la expedición de copias fotostáticas o simples y certificadas, el Congreso local debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que realmente le representa la prestación de los mismos.

Para continuar con el estudio correspondiente a continuación se transcriben los dispositivos normativos impugnados:

“ARTÍCULO 97.- Por la prestación de los servicios catastrales se causarán los derechos que se especifican a continuación:

1. CONSTANCIAS Y CERTIFICACIONES

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.

CERTIFICACIONES	UMA
(...)	
Consulta en archivos (no incluye búsqueda) por la expedición de copias fotostáticas:	
a).- Simples, hasta las primeras cinco hojas	1
b).- Simples, por cada una de las hojas subsecuentes	0.20
(...)	
Copia simple planos colonias y/o fraccionamientos:	
a) Tamaño carga	1
b) Tamaño oficio	1
c) Tamaño doble carta	1.5
Copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja	1

ARTÍCULO 106.- Para el pago de los derechos, se cobrarán de acuerdo a la siguiente tabla:

CONCEPTO	UMA
(...)	
<i>II. Certificaciones, copias certificadas e informes</i>	
a) Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, por cada hoja	1
(...)	

De lo trasunto se desprende que el Congreso del estado de Durango estableció en los preceptos controvertidos tarifas por la prestación de servicios relativos a la expedición de copias simples y certificadas, ya que sea brindado por el catastro municipal o no, según sea el caso, tal como se puede advertir en el siguiente cuadro:

Servicios de reproducción de información en el Municipio de Durango		
Autoridad	Servicio	Tarifa
Catastral	Copia simples o fotostáticas (consulta de archivos sin incluir la búsqueda):	
	- Simples, hasta las primeras 5 hojas	1 UMA
	- Simples, por cada hoja subsecuente	0.20 UMA
	Copia simple de planos de colonias o fraccionamiento:	
- Tamaño carga	1 UMA	
- Tamaño oficio	1 UMA	
- Tamaño doble carta	1.5 UMA	
	Copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja	1 UMA
Municipal	Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, por cada hoja	1 UMA

Ahora bien, teniendo en cuenta que el valor de una UMA equivale a \$113.14 pesos mexicanos¹⁰, los montos (en pesos mexicanos) que deberán satisfacer las personas interesadas en los servicios previstos en las normas impugnadas, oscilarán entre \$22.62 pesos y \$169.71 pesos mexicanos, dependiendo el servicio del que se trate.

En ese contexto, este Organismo 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 les presentan al Municipios duranguenses de Durango la prestación de aludidos servicios.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes¹¹ que las tarifas relativas a la búsqueda y reproducción en copias simples y certificaciones de los documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento, transgreden el **principio de proporcionalidad**.

En el caso en concreto, se advierte que las disposiciones normativas controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos por servicios, es decir que le corresponde contraprestaciones por los mismos, por lo tanto, para la determinación de las cuotas por concepto de derechos de servicios ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual, la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

Defendemos al Pueblo

En este orden, para que las cuotas que se tengan que cubrir, en razón a derechos por servicios prestados por el Ente público, observen el principio de proporcionalidad

¹⁰ Teniendo en cuenta que el valor de la UMA equivale a \$ 113.14 pesos mexicanos, de conformidad con el acuerdo denominado “UNIDAD de medida y actualización”, emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), publicado el 10 de enero de 2025 en el Diario Oficial de la Federación, disponible en el siguiente enlace:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5746930&fecha=10/01/2025#gsc.tab=0

¹¹ 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, así como las diversas 182/2021, 1/2022 y 5/2022 resueltas en sesión del 13 de octubre de 2022, entre otras.

de las contribuciones reconocido en la Norma Fundamental, es necesario que dicho cobro sea acorde al costo que representó para el Estado.

En tal virtud, al tratarse de derechos **por la expedición de copias fotostáticas o simples y copias certificadas** de documentos del Municipio de Durango, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

En este punto es pertinente destacar que ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, sostuvo que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

De ahí que no es justificable ni proporcional las cuotas previstas por las normas impugnadas; sobre todo aquellas tarifas **por la expedición de copias certificadas de documentos**, pues si bien es cierto que el servicio que se proporciona 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**¹².

Igualmente, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido 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**

¹² 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.

con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación de documentos¹³.

Tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional del país, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, 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 emite¹⁴.

Conforme a lo anterior, las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes¹⁵**, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.**

Bajo esa línea argumentativa, en principio, se advierte que las cuotas previstas en los preceptos cuestionados resultan desproporcionales, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio ni con el costo que implica expedir copias simples y/o certificadas de un documento.

Pues, a partir del análisis de razonabilidad, el cual consiste en verificar que la unidad de medida utilizada para individualizar el costo del servicio se relacione con su objeto y que el parámetro individualice los costos en función de la intensidad del uso, es dable establecer que **las disposiciones impugnadas violan el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a las contribuciones, en tanto no se advierte que el servicio de certificación que gravan tales preceptos guarden relación con el costo que para el Estado representa¹⁶.**

¹³ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 08 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 74.

¹⁴ Sentencia la acción de inconstitucionalidad 15/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, *Óp. cit.*, párr. 94.

¹⁵ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. cit.*, párr. 91.

¹⁶ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 23/2023, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 7 de septiembre de 2023, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, párr. 42.

Ello, porque a pesar de que –en el supuesto en comentario– el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado; sin embargo, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado, de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado¹⁷.

De conformidad con lo anterior, es indiscutible que los artículos controvertidos de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, al establecer tarifas por la expedición de copias simples y certificadas de documentos son desproporcionales y por tanto, contrarias los principio de justicia tributaria.

Complementario a lo expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo 97, en el supuesto que impone una tarifa por certificaciones, por consulta en archivos (no incluyendo la búsqueda) por la expedición de copias fotostáticas, descrito en su inciso a), genera incertidumbre jurídica e inobservan el principio de equidad tributaria, toda vez que tampoco especifican si la tarifa de 1 UMA es aplicable para el rango de hojas de 1 a 5.

Dicha imprecisión trae otro problema de constitucionalidad, pues ello puede dar lugar a que la cuota a pagar por recibir el citado servicio se torne desproporcionada e inequitativa, ya que ante la configuración normativa del precepto cuestionado puede acontecer, por ejemplo, que en los casos en que se solicite **el servicio de copiado** de un expediente que conste únicamente de una hoja, la persona petitionerá deberá pagar \$113.14 pesos, misma cantidad que cubrirá quien haya solicitado el copiado de dos, tres, cuatro o cinco hojas, sin que ello se ajuste a los principios tributarios consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

De igual modo, la transgresión al principio de equidad tributaria también tiene lugar frente a la cuota señalada en el inciso b), pues en dicho supuesto el costo por una sola página, después de la quinta, será de \$22.62 pesos mexicanos, mientras que si se trata de una sola página el costo será de \$113.14 pesos mexicanos en términos del

¹⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 33/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 07 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 56.

inciso a), lo que carece de respaldo constitucional, pues resulta inválido establecer cobros diferenciados por el mismo servicio.

Adicionalmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima se actualiza otro vicio de inconstitucionalidad, relativo a que los supuestos impugnados del artículo 97, se encuentran bajo el rubro de “Certificaciones”, pero en los supuestos en específico se alude a copias fotostáticas simples, circunstancia que ocasiona inseguridad jurídica, pues se desconoce si la cuota es por copia simple o certificada.

En otras palabras, derivado del diseño normativo del precepto cuestionado no hay manera de que las y los gobernados tengan certeza sobre si la cuota a pagar es por copia simple o certificada, que preste la autoridad catastral. Esto significa que la determinación de la tarifa queda a total discreción de la autoridad aplicadora.

Consecuentemente, indicada norma controvertida **también contraviene el principio de seguridad jurídica**, pues de su redacción no puede desprenderse cuál es el servicio que se está gravando, si se trata de copias simples o certificadas, **lo que en realidad genera incertidumbre**.

Finalmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima trascendental destacar que ese Alto Tribunal Constitucional al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 23/2023 exhortó¹⁸ al Congreso del estado de Durango para que en el futuro se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad, en términos de lo resuelto en dicho fallo respecto de las normas que fueron declaradas inválidas; empero, con la expedición de los dispositivos controvertidos se patentiza que la autoridad legislativa local continúa incurriendo en el mismo vicio de inconstitucionalidad, en franca transgresión al parámetro de control de regularidad invocado.

En conclusión, los artículos 97, numeral 1, en las porciones normativas “*Consulta en archivos (no incluye búsqueda) por la expedición de copias fotostáticas:*”, incisos a) y b), “*Copia simple planos colonias y/o fraccionamiento:*”, incisos a), b) y c), “*copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja*” y “1”; y 106, fracción II, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarios,

¹⁸ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 23/2023, *Óp. Cit.*, párr. 48.

por lo que lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y los expulse del sistema jurídico de esa entidad.

SEGUNDO. El artículo 106, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, establece cobros injustificados por la reproducción en copias simples, certificadas, en diversos medios, enviada y edición de versión pública de documentos derivados de solicitudes de acceso a la información, en virtud de que no atiende al costo real de los materiales empleados.

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 el presente concepto de invalidez se argumentará que la norma controvertida transgrede el derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

Para llegar a tal 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 desarrollarán las razones por las cuales se estima que el artículo 106, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, transgrede el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las cuotas previstas no se justifican objetivamente en razón del costo de los materiales empleados para su reproducción en dicha modalidad, por lo que contraviene 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).¹⁹

¹⁹ 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

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).²⁰

Adicionalmente, 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).²¹

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).²²

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

aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL.”**

²⁰ *Ídem.*

²¹ *Ídem.*

²² *Ídem.*

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 Humanos²³ ha establecido lo siguiente:

1. Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista legítima restricción.
2. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

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.²⁴

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.²⁵

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

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

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

Es necesario recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública, pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, lo que

²⁴ *Ídem*.

²⁵ 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.”

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 del artículo controvertido

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 estima inconstitucional el artículo 106, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, que contempla tarifas injustificadas por la reproducción de la información solicitada.

A efecto de demostrar la anterior premisa, a continuación, se transcribe la disposición normativa combatida:

“ARTÍCULO 106.- Para el pago de los derechos, se cobrarán de acuerdo a la siguiente tabla:

CONCEPTO	UMA
<i>III. Las que establezca el Reglamento de Acceso a la Información Pública y Transparencia Municipal</i>	
<i>a) Copia simple de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, por hoja cuando la reproducción supere el valor de la UMA</i>	0.02
<i>b) Copia certificada por hoja</i>	1
<i>c) Costo por los materiales utilizados en la reproducción de la información:</i>	
<i>1.- CD-ROM</i>	0.16
<i>2.- DVD-ROM</i>	0.21
<i>d) Costos de envío</i>	<i>Los establecidos conforme al mercado</i>
<i>e) Por certificado de no faltas administrativas</i>	5
<i>f) Por otras certificaciones</i>	3
<i>g) Las demás que establezcan las disposiciones legales respectivas</i>	1
<i>h) Edición de versión pública de video en ejercicio de los derechos ARCO (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición) de datos personales.</i>	<i>Los establecidos conforme al mercado</i>

”

A consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las cuotas transcritas son contrarias al orden constitucional, pues de un ejercicio de contraste entre la norma impugnada 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.

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 de 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**²⁶.

Sobre esa base, las cuotas prevista en el artículo controvertido se consideran inconstitucionales, debido a que no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para su reproducción en esa modalidad.

Ello es así porque en el ordenamiento cuestionado **no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador local para determinar dichas cuotas**, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta, los CD-ROM y DVD-ROM para la reproducción, entre otros, además de que de la revisión del dictamen correspondiente tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar la cuota a pagar por la entrega de información solicitada por los habitantes en el Municipio involucrado, esto es, el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo cual resulta necesario para determinar si las tarifas corresponden o no al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar tal cobro.

²⁶ 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.

Ello, porque el legislador local tiene la obligación de hacer explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a las tarifas por la reproducción de la información en las modalidades descritas en el precepto, como pudiera ser, por ejemplo, señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta, entre otros, a efecto de que se pueda advertir que dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos²⁷.

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

Por lo tanto, lo procedente es que ese Alto Tribunal declaré la invalidez artículo 106, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, ya que no se justifican los cobros para la reproducción de la información pública, en diversas modalidades, de los documentos solicitados, pues no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.²⁸

Adicional a las consideraciones expuestas, esta Comisión Nacional advierte otros vicios de inconstitucionalidad en que incurren, de forma particular, determinados supuestos del artículo 106 de la Ley impugnada, tal como se podrá visualizar a continuación.

En principio, a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo, los incisos a), d) f), g) y h), de la fracción III del artículo 106 de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, transgreden el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Lo anterior, porque el **inciso a)**, a pesar de que contiene una cuota que podría advertirse mínima (de 0.02 UMA, equivalente a \$2.26 pesos mexicanos), lo cierto es

²⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, *Óp. Cit.*, párr. 47.

²⁸ Así lo ha resuelto en diversos precedentes, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y la 93/2020.

que, la forma en que está configurado, no otorga certeza jurídica respecto a dicho supuesto.

Toda vez que, expresamente prevé que por *“copia simple de documentos existentes en os archivos de las oficinas municipales, por hoja cuando la reproducción supere el valor de la UMA”*, admite que un amplio margen de discrecionalidad, porque pareciera que las copias simples solicitadas, cuando su reproducción supere el valor de la UMA tendrá un costo de 0.02 UMA, pero en otros supuesto no será así; en otras palabras, habilita a la autoridad aplicadora a interpretar e imponer la cuota a pagar de forma optativa; aunado a que no sé logra tener certeza bajo qué casos *“la reproducción supere el valor de la UMA”*, por lo tanto, vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Por su parte, **los incisos d) y h)**, de la fracción III del artículo 106 del ordenamiento cuestionado, no establece de forma expresa cuál será la cuota que deberán cubrir las personas que formulen la solicitud de información y hayan optado por los supuestos previstos en dichos incisos, pues delega completamente a las autoridades municipales determinar de forma subjetiva la tarifa, lo que a su vez ocasiona una transgresión al principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información.

De igual modo, **los inciso f) y g)** de la fracción III del precepto en combate, ocasionan incertidumbre jurídica, así como una vulneración a los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones, pues en ambos supuesto no se tiene claridad sobre cuáles son esas *“otras certificaciones”* y/o *“las demás que establezcan las disposiciones legales respectivas”*, porque no se tiene certeza a qué supuestos se refieren, por lo que podrían tratarse de iguales servicios pero con cuotas distintas, otorgando una distinción que carece de razonabilidad ante el desconocimiento del supuesto del que se trate.

En suma, a juicio de esta Comisión Nacional los incisos a), d), f), g) y h), de la fracción III del artículo 106 de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025 transgreden el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, derivado del diseño normativo que ostentan.

Por último, este Organismo Nacional protector de derechos humanos no pasa por alto que el **inciso e)** prevé una cuota *“por certificado de no faltas administrativas”*, sin embargo, al encontrarse englobado en el apartado relativo al acceso a la información pública y transparencia del Municipio de Durango, se considera que no existe

justificación alguna para establecer una cuota de 5 UMA (equivalente a \$568.7 pesos mexicanos), pues se trata de una solicitud de acceso a la información, por lo que no es admisible se establezca una cuota en razón a la naturaleza o característica del documento solicitado, tal como acontece en el presente caso.

Finalmente, 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 certificación de datos o documentos, 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 disposiciones terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

En ese sentido, este Organismo Constitucional Autónomo solicita a ese Tribunal Pleno que declare la invalidez del artículo 106, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, al ser contrario al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de gratuidad que rige al derecho fundamental multirreferido, con base en los criterios sostenidos en los precedentes señalados.

TERCERO. Los artículos precisados en el apartado III, inciso c), del presente escrito, contenidos en la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:

- **No usar cubrebocas en la vía pública.**
- **Agredir verbalmente a un agente vial.**
- **Pintar o fijar en las paredes exteriores o interiores del local, cualquier imagen o leyenda que ofenda la moral.**

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

A continuación se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que los artículos 186, en el apartado “*De las faltas de los peatones*”, numeral

8; 189, numeral 4, en la porción normativa “*verbal o*”; y 196, numeral 17, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, son inconstitucionales porque las conductas prohibidas que describen son demasiado amplias y ambiguas.

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

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

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

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

Es así como 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 sanciona²⁹.

No obstante, si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.³⁰

29 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.

30 Tesis Aislada 1ª. CXCII/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

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.³¹

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

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

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.³²

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,**³³ pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como

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.*”

³¹ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 31.

³² *Ibidem.*

³³ 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.

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 de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.³⁴

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.³⁵

³⁴ 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"**.

³⁵ 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"**.

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**, 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.³⁶

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.³⁷

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 constriñe a la autoridad legislativa a describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características,

³⁶ 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.”***

³⁷ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

condiciones, términos y plazos, ya que es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado.³⁸

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

A. Inconstitucionalidad de las normas combatidas

Una vez que se han desarrollado el parámetro de constitucionalidad invocado, ahora corresponde analizar los artículos 186, en el apartado “*De las faltas de los peatones*”, numeral 8; 189, numeral 4, en la porción normativa “*verbal o*”; y 196, numeral 17, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025.

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, 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 transcribir los preceptos en combate, cuyo texto es el siguiente:

“I) VIALIDAD

ARTÍCULO 186.- Las cuotas a las infracciones del Reglamento de Tránsito y Estacionamientos del Municipio de Durango son las siguientes:

<i>INFRACCIONES</i>	
<i>DE LAS FALTAS DE LOS PEATONES</i>	<i>UMA</i>

³⁸ 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, *Óp. Cit.*, p. 33.

1. - 7. (...)	
8. No usar el cubre boca en la vía pública	1

“ARTÍCULO 189.- Las sanciones establecidas en el reglamento de estacionamientos del municipio se cobrarán conforme a la siguiente tabla:

INFRACCIONES DE ESTACIONÓMETROS	UMA
1. - 3. (...)	
4. Agredir <u>verbal</u> o físicamente al agente.	15 sin descuento
5. - 6. (...)	

“VI) BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO

ARTÍCULO 196.- Las faltas administrativas relativas a bebidas con contenido alcohólico tipificadas en el Bando de Policía y Gobierno de Durango y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables, se sancionarán con multa de acuerdo a la calificación que determine el Juzgado Cívico Municipal, conforme a lo establecido en el siguiente tabulador:

INFRACCIONES	UMA
1. - 16. (...)	
17. Pintar o fijar en las paredes exteriores o interiores del local, cualquier imagen o leyenda que ofenda la moral.	20 a 250

Del texto transcrito, es posible identificar los siguientes tres hipótesis que constituyen una infracción administrativa:

- 1) No usar cubrebocas en la vía pública.
- 2) Agredir verbalmente a un agente.
- 3) Por pintar o fijar cualquier imagen o leyenda que ofenda la moral.

Al respecto, este Organismo Nacional considera que las conductas sancionadas no son lo suficientemente inteligibles para que las y los gobernados conozcan con claridad cuándo actualizarán los supuestos jurídicos, 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 las referidas sanciones de manera arbitraria.

Por cuestión de método, conviene establecer las razones que sustentan la inconstitucionalidad de los preceptos en combate conforme a lo siguiente:

1. Infracciones por no usar cubrebocas en la vía pública.

El artículo 186, numeral 8, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, establece que se impondrá una sanción económica a los peatones cuando no usen cubrebocas en la vía pública.

Sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional dicho supuesto normativo resulta transgresor del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, así como a diversas prerrogativas fundamentales.

En principio, la sanción impuesta, por la norma controvertida, a las personas peatones que no usen "*cubre boca en la vía pública*", resulta violatoria del derecho a la seguridad jurídica, pues describe una conducta con un alto grado de vaguedad, permitiendo la arbitrariedad de las autoridades municipales quienes pueden sancionar a cualquier persona que no porte cubrebocas³⁹.

Es decir, el precepto cuestionado establece como hipótesis normativa que el sólo hecho de no usar cubrebocas en la vía pública es razón suficiente para ser acreedor a una multa, de manera tal que las autoridades municipales, incluso cuando no existan enfermedades transmisibles, pueden imponer este tipo de sanciones a cualquier persona, que se encuentren en las vías públicas del Municipio de Durango, no porten cubrebocas.

En ese sentido, no se especifica el periodo ni las condiciones necesarias para estimar actualizada la conducta infractora, es decir, **no se hace referencia a la existencia de la declaratoria respectiva, por parte de la autoridad competente, respecto de una situación de riesgo por pandemia o por enfermedades transmisibles, de forma que será la autoridad administrativa municipal la que decidirá, de forma arbitraria, cuándo será necesario el uso de cubrebocas y la época o el periodo en que podrá sancionar a las personas que no lo porten o que no usen careta facial**⁴⁰.

³⁹ Véase la sentencia dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 107/2023 el 5 de octubre de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

⁴⁰ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 107/2023, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 5 de octubre de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, párr. 115.

Por lo tanto, el precepto en comento vulnera el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que la autoridad municipal podrá determinar de forma discrecional la época o periodo en que la falta de uso de un cubrebocas genera la actualización de la infracción, sin que ello se correlacione con la necesidad de acatar una medida sanitaria impuesta por la autoridad competente para ello.

Asimismo, la disposición normativa en combate describe una conducta con un alto grado de vaguedad, permitiendo la arbitrariedad de las autoridades municipales quienes pueden sancionar a cualquier persona que no porte cubrebocas⁴¹.

Cabe resaltar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de un precepto idéntico al ahora impugnado, al resolver la acción de inconstitucionalidad 109/2024 y su acumulada 111/2024, ya que no contenía un parámetro para que las y los destinatarios pudieran conocer cuándo la conducta descrita es susceptible de ser sancionada, mucho menos permitía que las autoridades municipales determinarán el periodo o las situaciones en las cuales se justificaba imponer la sanción; tampoco señalaba de manera clara y precisa si el cubrebocas debe ser usado en lugares públicos que sean abiertos o cerrados, por lo tanto, ese Alto Tribunal concluyó que el precepto produce un amplio margen de apreciación a los operadores, por lo que resulta desproporcional e irrazonable⁴².

Derivado de esas consideraciones, esta Comisión Nacional estima que lo procedente será declarar la invalidez del artículo 186, numeral 8, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, por ser incompatible con el parámetro de regularidad constitucional vigente.

2. Infracción por agresiones verbales a autoridades.

El artículo 189, numeral 4, en la porción normativa “verbal o”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, establece que será considerada como infracción las agresiones verbales a agentes encargados de los estacionómetros.

⁴¹ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 107/2023, *Óp. Cit.*, párr. 117.

⁴² Acción de inconstitucionalidad 109/2024 y su acumulada 111/2024, resuelta en sesión pública del 28 de noviembre de 2024.

Se estima, primero, que la norma impugnada sanciona palabras y expresiones que pudieran considerarse como agresiones verbales para la autoridad competente (en relación con los estacionamientos); segundo, que este tipo de disposiciones busca prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo, aquellas expresiones que atenten contra el decoro de las autoridades, 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 la hipótesis normativa descrita por la legislatura local es demasiado amplia, en tanto reconocen un desmedido margen de discrecionalidad a la autoridad correspondiente para calificar o validar en qué casos se estaría actualizando la conducta infractora, lo que pone en un estado de incertidumbre a las y los gobernados, porque no sabrán en qué casos serán sancionados administrativamente.

A juicio de esta Comisión, los vocablos empleados por la legislatura estatal son demasiado amplios y ambiguos que impiden conocer con claridad cuál será el supuesto que efectivamente será sancionado.

En efecto, el hecho de que el Congreso haya descrito como infracción la comisión de agresiones verbales a las indicadas autoridades, implica un sinnúmero de supuestos que podrían actualizar la conducta; no obstante, la calificación de si constituye o no una conducta ilícita corresponde única y exclusivamente a las personas que reciben la conducta y de quien la califica.

En efecto, para que se determine si algún acto, palabra o gesto constituye una agresión verbal, 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 Congreso 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.

Es importante destacar que las conductas objeto de sanción pueden actualizarse de múltiples formas, ya sea, a través de expresiones, actitudes o gestos, que pueden tener diversos significados dependiendo de la connotación que le dé la persona receptora y emisora.

Así, quien las realiza, puede o no tener la intención de causar alguna afectación al honor o imagen de la persona receptora, de ahí que se estime que dependen de un juicio o valor estrictamente subjetivo, pues serán terceras personas quienes determinen su sentido conforme a sus propias apreciaciones, pudiendo o no considerarlas ofensivas, indecorosas o agresivas.

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

Además, debe resaltarse que ese Máximo Tribunal Constitucional ya ha declarado la invalidez de normas idénticas a las ahora controvertidas, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 81/2023⁴³.

Con base a lo antes expuesto, es evidente que la norma impugnada es insuficiente para limitar razonablemente el conjunto de conductas que pueden actualizar esa infracción administrativa y amerite la imposición de una sanción, pues el enunciado normativo es abierto al grado de que, en cada caso, la autoridad es quien podrá calificar, según su arbitrio, las palabras, expresiones, actitudes, gesticulaciones o hechos que actualizan una agresión verbal, con la única referencia a la comprensión social y contextual de lo que constituye como tal y, por consiguiente, merecedoras de una sanción administrativa, lo que sin duda genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.

Dado que las conductas antijurídicas descritas pueden cometerse en contra de diversas autoridades municipales de vialidad, es pertinente resaltar que esa Suprema Corte de Justicia ha considerado que, tratándose de servidores públicos, se tiene un “plus de protección constitucional de la libertad de expresión”. Esto se debe

⁴³ Resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 6 de noviembre de 2023, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 114 a 119.

a motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.⁴⁴

Por las consideraciones similares a las ya expuestas, ese Tribunal Constitucional, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 70/2019, 62/2023, 76/2023 y sus acumuladas 80/2023 y 83/2023, 104/2023 y su acumulada 105/2023, 106/2023, 131/2023, 135/2023, entre otras, ha determinado que la redacción de aquellos preceptos que sancionan el proferir insultos o agresiones verbales resultan en un amplio margen de apreciación para las autoridades para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, insultos, agresiones verbales 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 individuo, atendiendo a su propia estimación, de manera que, si para alguna persona una expresión o acto pudiera ser una agresión verbal, para otra no representaría afectación alguna.

Por lo expuesto, se solicita a ese Alto Tribunal declare la invalidez del artículo 189, numeral 4, en la porción normativa “*verbal o*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, por generar incertidumbre jurídica.

3. Infracción por pintar o fijar cualquier imagen o leyenda que ofenda la moral.

Sobre este tema, el artículo 196, numeral 17, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, establece como falta administrativa relativa o relacionada con las autorizaciones para la venta de bebidas con contenido alcohólico, el pintar o fijar en las paredes exteriores o interiores del local, cualquier imagen o leyenda que ofenda la moral.

⁴⁴ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 29 de octubre de 2020, pág. 35.

Se considera que dicha descripción no permite que las personas tengan conocimiento suficiente de la conducta que, en su caso, podría ser objeto de sanción por las autoridades. Si bien el Congreso local, con su establecimiento, pudo perseguir un fin constitucionalmente válido, lo cierto es que la medida resulta desproporcional.

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

En ese sentido, de un análisis de la norma que se controvierte, resulta patente que la misma permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier pared (externa o interna) de un local que expendan bebidas alcohólicas, que esté pintada o se le haya fijado una imagen o leyenda que será susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como una expresión que ofende la moral.

Es decir, el artículo impugnado lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, constituyen una restricción indirecta, carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad pueda determinar discrecionalmente cuándo un local en el que se expendan bebidas alcohólicas, esté pintado o tiene fijado en sus paredes externas o internas imágenes o leyendas que ofendan la moral, que las haga acreedoras a la imposición de una sanción.

Es de advertirse que la enunciación de la hipótesis sancionada permite un amplio margen de ambigüedad a favor de la autoridad, pues ello se sustenta en una apreciación subjetiva acerca de lo que *“ofende la moral”*.

Es así como, para que ocurran el supuesto normativo impugnado se requiere que la autoridad valore si la imagen o frase (pintada o fijada en paredes internas o externas de lugares donde se vendan bebidas alcohólicas) ofende la moral, quedando en su completo arbitrio la determinación final, lo cual resulta desconocido e indeterminado para el resto de las personas.

Por ello, la norma combatida permite que para su determinación la autoridad que califique la hipótesis se base en los componentes éticos, morales, religiosos, de

condición social, preferencia sexual, o una idea preconcebida sobre lo que es el “moral”, entre otros, es decir, se tratan de aspectos subjetivos sobre los cuales se valorará si existe o no una conducta ilícita.

En otras palabras, la norma impugnada, tal y como está configurada, permite que se imponga una sanción pecuniaria sin tener certeza sobre: ¿qué tipo de imagen ofende la moral?, o ¿cuáles frases resultan ofensivas a la moral?, por lo que los sujetos destinatarios no tendrán certeza plena de cuándo la imagen o frase que coloquen en cualquier pared (interna o externa) de un local en el que se expenden bebidas con contenido alcohólico serán calificadas como ofensivas a la moral.

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

Adicionalmente, se considera que el supuesto normativo impugnado impacta de forma desproporcional en el ejercicio a la libertad de expresión, pues se impone una sanción económica a aquellas imágenes o frases, que sean pintadas o fijadas en las paredes (externas o internas) de cualquier local que expendan bebidas alcohólicas, que “ofendan la moral”, a pesar de que deriven del ejercicio pleno de aludida libertad fundamental.

En efecto, el precepto controvertido prohíbe aquellas expresiones (pintadas o fijadas) que, subjetivamente se consideren ofensivas a la moral, lo que da pauta a la arbitrariedad pues dicho calificativo dependerá de las personas receptoras o espectadoras de las manifestaciones de que se traten.

Asimismo, se enfatiza que la norma impugnada alude a imágenes o frases pintadas o fijadas en paredes (externas o internas) de locales que vendan bebidas alcohólicas que constituyen, en algunos casos expresiones artísticas o culturales, las cuales bien podrían constituir una exteriorización artística y/o cultural que deben observarse como un todo, cuya finalidad sólo es la difusión de ideas y opiniones, sin que se advierta tengan en sí mismas fines lesivos⁴⁵.

⁴⁵ Véase la sentencia del caso *Jersild v. Dinamarca*, del veintitrés de septiembre de 1994 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, párr. 28.

En consecuencia, mencionado precepto constituye una medida de autocensura, que contraviene la libertad fundamental de expresión, pues las manifestaciones reprochables involucran una exteriorización de las ideas y pensamientos de los sujetos, que inclusive podrían constituir expresiones de arte.

Por todo lo anterior, se solicita a ese Tribunal Constitucional que declare la invalidez del el artículo 196, numeral 17, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025.

CUARTO. El artículo 196, numeral 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, establece una sanción pecuniaria a los establecimientos con permiso para venta de bebidas con contenido alcohólico que vendan bebidas alcohólicas alcohólicas “a personas con algún grado de discapacidad mental”.

Si bien es cierto, la disposición en combate tiene una apariencia neutra, también lo es que, constituye una regulación discriminatoria en contra de las personas con discapacidad mental, que impide el reconocimiento de su dignidad humana, personalidad y capacidad jurídica.

Esta Comisión Nacional estima que el diverso 196, numeral 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, transgrede el derecho humano a la igualdad y no discriminación, ya que, a juicio de esta Comisión Nacional, dicha regulación se encuentra permeada de prejuicios relacionados con las personas con discapacidad mental, los cuales permiten se siga perpetuando una visión de que dicho sector de la población tienen limitaciones para solicitar por sí mismos bienes y servicios, es decir, no se les ve como consumidoras, obstaculizando una igualdad sustantiva.

Para arribar a la indica premisa, el presente concepto de invalidez se estructura en dos apartados, en el primero se desarrolla el contenido del derecho de igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad; para posteriormente realizar el análisis específico de constitucionalidad del dispositivo jurídico *supra* indicado.

A. Derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad

A efecto de abordar el contenido del derecho a la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, se estima pertinente hacer algunas puntualizaciones, en lo general, sobre los alcances de la mencionada prerrogativa fundamental.

El artículo 1º de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, **las discapacidades**, la condición social, **las condiciones de salud**, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.⁴⁶

De forma particular, en el ámbito legislativo el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.⁴⁷

⁴⁶ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, de rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**"

⁴⁷ Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, de rubro: "**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**"

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es otras palabras, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.⁴⁸

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.⁴⁹

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.⁵⁰

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.⁵¹

⁴⁸ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 16 *supra*.

⁴⁹ *Ídem*.

⁵⁰ Tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: "IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."

⁵¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por **complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.**⁵²

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

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

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis*, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.⁵³

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y

⁵² Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁵³ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.⁵⁴

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.⁵⁵

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

Hoy en día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.⁵⁶

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

⁵⁴ *Ídem*.

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

⁵⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

Una vez sentadas las bases en lo general del derecho humano a la igualdad y no discriminación, atendiendo al contenido de la presente demanda, es menester hacer referencia a la trascendencia del mismo respecto a las personas en situación de discapacidad.

El artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁵⁷ reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación, los cuales **están intrínsecamente conectados con la dignidad humana, misma que es la piedra angular de todos los derechos humanos.**

Al respecto, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha sostenido en la Observación General Número 6⁵⁸ que la igualdad y la no discriminación constituyen el núcleo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y son evocados sistemáticamente en su articulado, con el uso reiterado de la expresión “*en igualdad de condiciones con las demás*”, que vincula todos los derechos sustantivos de la referida Convención con el principio de no discriminación.

Asimismo, el mencionado Comité sostiene que la igualdad de oportunidades, como principio general de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –en virtud de su propio artículo 3– constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a uno de igualdad sustantiva⁵⁹.

Por tanto, la igualdad inclusiva es un nuevo modelo que se desarrolla en la integridad de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,

⁵⁷ “**Artículo 5. Igualdad y no discriminación**

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.”

⁵⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, CRPD/C/GC/6, del 26 de abril de 2018, párr. 7.

⁵⁹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, *Óp. Cit.*, párr. 10.

el cual abarca una igualdad sustantiva, ampliando el contenido de ésta en las siguientes dimensiones:

- a) una dimensión redistributiva justa para afrontar las desventajas socioeconómicas;
- b) **una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, y para reconocer la dignidad de los seres humanos y su interseccionalidad;**
- c) una dimensión participativa para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos sociales y el reconocimiento pleno de la humanidad mediante la inclusión en la sociedad; y
- d) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana.⁶⁰

De lo anterior se desprende que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad incorpora un modelo de discapacidad basado en los derechos humanos, el cual tiene como eje toral el reconocimiento y protección a la dignidad humana de las personas en situación de discapacidad a efecto de reconocer la diversidad funcional.

Además, se enfatiza la interpretación del artículo 5.1 de la indicada Convención realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la cual se sostiene que la expresión “*igualdad ante la ley*” implica el derecho de las personas a la igualdad de trato por la ley y en la aplicación de la misma, mientras que la expresión “*igualdad en virtud de la ley*” significa que no deben existir leyes que permitan denegar, restringir o limitar específicamente los derechos de las personas en situación de discapacidad y deben incorporarse las consideraciones relativas a la discapacidad en todas las leyes y políticas⁶¹.

Por su parte la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad en su preámbulo,

⁶⁰ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, Óp. Cit., párr. 11.

⁶¹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “*Sobre la igualdad y no discriminación*”, Óp. Cit., párr. 14.

puntualiza que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano. Asimismo, en términos su artículo 2, su objeto es la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

De tal manera que, conforme a los mencionados instrumentos internacionales, se desprende que los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas positivas **para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades**, en perjuicio de determinado grupo de personas⁶².

Es decir, es obligación de los Estados partes propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad⁶³.

En esa tesitura, para el goce efectivo de los derechos de igualdad y la no discriminación, se exige la adopción de medidas de aplicación, tales como:

- a) Medidas para crear conciencia entre toda la población sobre los derechos que asisten a las personas con discapacidad en virtud de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, el significado de la discriminación y vías judiciales de recurso existentes;
- b) Medidas para garantizar que los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad sean exigibles ante los tribunales nacionales y den acceso a la justicia a todas las personas que han sido objeto de discriminación;

⁶² Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 104, y Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 186.

⁶³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Furlan y Familiares Vs. Argentina, sentencia, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 31 de agosto de 2012, párr. 134.

- c) Protección contra las represalias, como un trato adverso o consecuencias negativas tras una denuncia o en un proceso para hacer cumplir las disposiciones en materia de igualdad;
- d) Derecho a entablar un proceso ante los tribunales y presentar reclamaciones a través de asociaciones, organizaciones u otras entidades jurídicas que tengan un interés legítimo en hacer valer el derecho a la igualdad;
- e) Normas específicas relacionadas con los indicios y las pruebas a fin de garantizar que las actitudes estereotipadas sobre la capacidad de las personas con discapacidad no impidan que las víctimas de discriminación obtengan reparación;
- f) Sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en caso de vulneración del derecho a la igualdad y a medios de reparación adecuados;
- g) Prestación de asistencia jurídica suficiente y accesible para garantizar el acceso a la justicia a los demandantes en litigios por discriminación⁶⁴.

De lo anterior puede asegurarse válidamente que, en términos de los indicados instrumentos internacionales, existen diversas obligaciones a cargo de los Estados, entre ellas, las de adoptar medidas concretas para lograr la igualdad inclusiva, en reconocimiento de la diversidad funcional.

B. Inconstitucionalidad de la disposición normativa cuestionada.

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos que sostienen la invalidez del artículo 196, numeral 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, al transgredir el derecho fundamental de igualdad y no discriminación de las personas que viven con alguna discapacidad.

Para iniciar la argumentación, esta Comisión Nacional estima pertinente traer al presente el texto íntegro de la norma en combate, el cual es el siguiente:

“ARTÍCULO 196.- Las faltas administrativas relativas a bebidas con contenido alcohólico tipificadas en el Bando de Policía y Gobierno de Durango y demás disposiciones legales y

⁶⁴ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, Óp. Cit., párr. 31.

reglamentarias aplicables, se sancionarán con multa de acuerdo a la calificación que determine el Juzgado Cívico Municipal, conforme a lo establecido en el siguiente tabulador:

INFRACCIONES	UMA
1. - 5. (...)	
6. Vender bebidas con contenido alcohólico a personas con algún grado de discapacidad mental.	50 a 500
7. - 25. (...)	

De lo anterior se desprende que la norma controvertida prevé la imposición de una multa que oscilará entre 50 a 500 UMA, cuotas que equivalen a \$5,657.00 a \$56,570.00 pesos mexicanos, cuando un establecimiento autorizado para la venta de bebidas alcohólicas expenda bebidas alcohólicas a una “*persona con algún grado de discapacidad mental*”.

A juicio de esta Comisión Nacional el precepto tildado de inconstitucional constituye una medida discriminatoria en contra de las personas que viven con alguna discapacidad mental, pues les impide que tengan una vida digna, autónoma e independiente dentro de la sociedad, afectando el reconocimiento de su personalidad jurídica como titulares plenos de derechos fundamentales; aunado a que refuerza los estereotipos, estigmas y prejuicios en torno a dicho sector de la población que han predominado históricamente.

El vicio de inconstitucionalidad alegado por este Organismo Constitucional Autónomo deriva del diseño normativo que ostenta el precepto reclamado, el cual se encuentra permeado de estigmas y prejuicios relacionados con las personas que viven con discapacidad mental, que les impide la consolidación de una igualdad sustantiva en el Municipio duranguense de Durango.

Para arribar a la anterior premisa, esta Institución Nacional estima imprescindible destacar los elementos de la disposición normativa, con el fin de visualizar mejor sus alcances, de la siguiente forma:

Diseño del precepto impugnado	
Sujeto acreedor de la multa:	Establecimientos autorizados para venta de bebidas con contenido alcohólico.
Conducta sancionada:	Venta de bebidas alcohólicas a <i>personas con alguna discapacidad mental</i> .

Sanción:

- De 50 a 500 UMA

Como es posible vislumbrar del cuadro que precede, la disposición normativa impugnada sanciona el hecho de que una persona con discapacidad mental, como consumidora, se le venda alguna bebida alcohólica por algún establecimiento autorizado para ello en el Municipio duranguense de Durango.

No obstante, a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo, aludido diseño normativo indubitablemente constituye una medida legislativa que perpetúa estigmas en torno a las personas con discapacidad mental, pues parte del supuesto de que dicho sector no puede elegir libremente y por sí mismo el consumo de bebidas alcohólicas, lo que está muy aparejado a la concepción que históricamente se les ha atribuido, en torno a una inocencia enaltecida, equiparándoles a “*infancias*”, e incluso, esta Comisión Nacional no pasa desapercibidas expresiones como “*angelitos*” o “*especiales*”, entre otras, que les califican como seres “*puros*”; cuando en realidad experimentan las mismas curiosidades, necesidades, actitudes que el resto de personas que no tienen ninguna discapacidad.

En ese contexto, este Organismo Nacional advierte, el artículo 196, numeral 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, se encuentra permeado de estereotipos, estigmas y prejuicios que excluyen, segregan y desconocen la dignidad humana de las personas con discapacidades mentales, pues permite que se excluyan *prima facie* su calidad como consumidores, en este caso de bebidas alcohólicas, pues les impide que los establecimientos mencionados les vendan tales productos.

Ello, porque en atención a la integridad del precepto cuestionado, el Congreso local no admite que ningún establecimiento autorizado para vender bebidas alcohólicas le expendan estas bebidas a las personas que viven con “*algún grado*” de discapacidad mental, de lo contrario, se harán acreedores a una sanción pecuniaria.

En ese contexto, para esta Institución Nacional la norma controvertida constituye un tratamiento violatorio de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad mental, ya que son una forma de perpetuar la discriminación y la segregación de dicho sector, impidiendo que sus integrantes tengan una vida digna, autónoma e independiente dentro de la sociedad.

Al respecto, se resalta que los estigmas surgen del tipo de socialización cultural de las discapacidades mentales y/o intelectuales, las cuales tienen asociados creencias, sentimientos y significados que suelen ser relacionados al rechazo y al no reconocimiento.

En ese sentido, el estigma es una marca que se le imprime a una persona que permite identificarla con ciertos rasgos que son asociados culturalmente a la marca, asimismo, los estereotipos constituyen una pre-concepción de atributos, conductas o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por las personas en situación de discapacidad mental e intelectual, basados en prácticas socialmente persistentes.

Esta respuesta es cultural, y agrupa a los sujetos estigmatizados y estereotipados en una categoría social que suele ser valorada como inferior, con significantes asociados a la incapacidad o la inferioridad.

Además, en el caso de las discapacidades mental e intelectual se tienen concepciones relativas a que carecen de facultades para autodeterminarse y elegir por sí mismos, en este caso asumirse como consumidores de productos, e incapaces para tomar decisiones, entre otras, las relativas a consumir o no bebidas alcohólicas.

Por lo tanto, las expresiones que se refieren a un grupo social determinado— personas con discapacidades mental y/o intelectual en el caso en concreto— relativas a rasgos por los cuales han sido ofendidos a título colectivo por el resto de la comunidad, constituye un **lenguaje** que descalifica al mismo, que adquiere la **calificativa de discriminatorio**⁶⁵.

Así, el **lenguaje discriminatorio se caracteriza por destacar categorías de las señaladas en el artículo 1º constitucional para clasificar a determinadas personas**, tales como el origen étnico o nacional, el género, **las discapacidades**, la condición social, la religión y las preferencias sexuales, **ello mediante elecciones lingüísticas que denotan un rechazo social**⁶⁶.

⁶⁵ Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, dictada por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 6 de marzo de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 39.

⁶⁶ Cfr. Sentencia del amparo directo en revisión 2806/2012, *Óp. Cit.*, pp. 39 y 40.

En ese contexto, la norma impugnada contraviene la obligación a cargo del órgano legislativo local –derivada del artículo 1º de la Norma Fundamental– relativa a que al ejercer su facultad legislativa no solamente use términos o fórmulas que aparenten neutralidad, **sino que deben llevar a cabo un ejercicio reflexivo, consciente, informado y prudente que tenga como resultado la redacción de un texto normativo que, sin lugar a dudas o a interpretaciones, sea incluyente en su manifestación y proscriba cualquiera asomo de discriminación en su lectura y aplicación**⁶⁷.

En ese tenor, el deber de cuidado en la terminología empleada tiene un doble efecto en el sistema jurídico: por una parte, **al velar por la utilización de las palabras más apropiadas en la creación de una norma, se materializa y reconoce el principio de igualdad y no discriminación**; por otra, se genera seguridad jurídica a los gobernados, ya que el margen de interpretación de una norma determinada (por parte de la autoridad a quien corresponde su aplicación) se reduce mediante el uso de la terminología adecuada, con lo cual se evitan intelecciones que conduzcan a discriminar a ciertos sujetos⁶⁸.

Por lo tanto, es innegable que el precepto tildado de inconstitucional contiene un lenguaje discriminatorio, que contemplan en sí mismos estereotipos y estigmas en torno de las personas con discapacidad mental, destacando una de las categorías sospechosas contenidas en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **mediante elecciones lingüísticas que denotan un rechazo social hacia ese sector de la población**⁶⁹.

Ello, ya que la norma en combate presupone que las personas que viven con discapacidad mental no pueden determinar libremente, por voluntad propia adquirir o consumir bebidas alcohólicas como el resto de las personas que no viven con discapacidad, con base a un señalamiento estigmatizante –transmitido de

⁶⁷ Cfr. Sentencia del amparo en revisión 710/2016, dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 30 de noviembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 28.

⁶⁸ Cfr. Sentencia del amparo en revisión 710/2016, *Óp. Cit.*, párr. 29.

⁶⁹ Sirve de sustento la Tesis 1ª. CXLVII/2013, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, mayo de 2013, p. 549, del rubro **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL LENGUAJE DISCRIMINATORIO SE CARACTERIZA POR DESTACAR CATEGORÍAS DE LAS SEÑALADAS EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, MEDIANTE ELECCIONES LINGÜÍSTICAS QUE DENOTAN UN RECHAZO SOCIAL.”**

generación en generación – que impone reconocerles como individuos sin voluntad propia y **que tiene como efecto su segregación de la vida social.**

Consecuentemente, **el precepto cuestionado genera un efecto discriminatorio** en perjuicio de las personas que viven con discapacidad mental, pues parten de una concepción estructural e histórica sobre “*una supuesta falta de capacidad o voluntad*” y que tradicionalmente se les ha acuñado en un orden dominante que deniega la diversidad funcional. Para colegir tal circunstancia, resulta conveniente tener en cuenta, como se ha venido esbozando, los factores contextuales o estructurales⁷⁰ en los que están inmersos.

Es decir, el hecho de que la legislatura local emplee las expresiones “*con algún grado de discapacidad mental*”, visibiliza la discriminación histórica que han padecido las personas con discapacidad mental, ante la falta de información y las barreras sociales que niegan la diversidad funcional.

En ese contexto, la disposición normativa en combate contribuye a edificar un significado de exclusión o degradación basada en estigmas, estereotipos y prejuicios respecto de las personas con discapacidad mental, los cuales constituyen tratos humillantes, así como de exclusión y segregación.

En consecuencia, se impone a las personas en situación de discapacidad mental atribuciones que trastocan su dignidad humana y desconocen su autonomía humana, así como su capacidad para tomar decisiones.

En este punto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima trascendental precisar que el precepto en combate no sólo trastoca el derecho a la igualdad y no discrimina personas que viven con discapacidad mental, sino también el reconocimiento de su personalidad jurídica como plenos titulares de derechos fundamentales, pues dada la configuración normativa de la norma impugnada, se desconoce que dicho colectivo cuenta con capacidad jurídica para conducirse dentro de la sociedad.

⁷⁰ Véase la Tesis 1ª. CXXI/2018, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2018, p. 841, del rubro “**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES**”.

Por ende, el artículo 196, numeral 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, no supera las exigencias que requiere el derecho a la no discriminación.

Así, la configuración normativa del artículo controvertido se aleja del modelo de derechos humanos de discapacidad, ya que refuerza las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos en forma efectiva, lo cual es contrario a lo dispuesto por los artículos 1º de la Constitución Federal, 1 y 12 de la de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los que deriva el igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley y la obligación del Estado para adoptar las medidas pertinentes para que puedan ejercer plenamente su capacidad jurídica.

Asimismo, la legislatura duranguense soslayó la obligación convencional que tienen los Estados partes de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad, relativa a adoptar medidas específicas que no perpetúen el aislamiento, la segregación, los estereotipos, la estigmatización ni otros tipos de discriminación contra las personas en situación de discapacidad⁷¹.

Además, es fundamental precisar que a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos **el precepto en combate es en sí mismo abiertamente discriminatorio** en detrimento del reconocimiento de la dignidad humana de las personas que viven con discapacidad mental.

Al respecto, es trascendental destacar que ese Máximo Tribunal Constitucional al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 81/2023, declaró la invalidez de diversos preceptos, cuyos razonamientos fueron retomados al momento en que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción 98/2024 y su acumulada 101/2024; y la 109/2024 y su acumulada 111/2024, en las cuales se declaró la invalidez de preceptos que sancionaban a establecimientos autorizados para la venta de bebidas alcohólicas que expendían dichas bebidas a personas con alguna discapacidad mental, consideraciones que son aplicables a la presente impugnación.

⁷¹ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Número 6 “Sobre la igualdad y no discriminación”, Óp. Cit., párr. 29.

En aludidos precedentes ese Tribunal en Pleno determinó que en indicados precedentes que tales normas son discriminatorias y que se apartan del parámetro de regularidad constitucional.

Consecuentemente, en el caso, al tratarse de una disposición normativa que realiza una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa. Ya que el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario, establecido en los siguientes parámetros:

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.⁷²

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo importante previsto dentro de la propia Norma Suprema; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

En relación con el segundo punto del escrutinio estricto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la satisfacción de una finalidad constitucionalmente imperiosa. De modo que la medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de dicha finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

⁷² Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 8, del rubro: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO."

Finalmente, por lo que hace al tercer punto, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

En el caso concreto, el artículo 196, numeral 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, **no cumplen con una finalidad imperiosa.**

Toda vez que no existe justificación constitucionalmente válida para que se sancione por el simple hecho de vender algún tipo de bebida alcohólica a personas, mayores de edad, con discapacidad mental en el Municipio duranguense de Durango, al igual que a cualquier persona que no viva con discapacidad.

Por el contrario, el artículo reclamado promueve el desconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica, e inclusive la voluntad misma de las personas con discapacidad mental, inobservando que toda persona con discapacidad debe tener igual reconocimiento como persona ante la ley y gozar de los mismos derechos que el resto de las personas, incluidos su personalidad y capacidad jurídicas, en condiciones de igualdad y en todos los ámbitos de su vida⁷³.

Ello, porque el dispositivo normativo controvertido no reconoce la personalidad y capacidad jurídicas de las personas con discapacidad mental, con base a un enfoque paternalista de la discapacidad que ya ha quedado superado, pues limita su derecho de libre determinación, mermando su independencia, autonomía e inclusión en la sociedad en igualdad de circunstancias que el resto de las personas, lo que impacta en su dignidad humana⁷⁴.

Por lo tanto, si el precepto tildado de inconstitucional no supera la primera grada del *test* de igualdad, resulta innecesario someterlo a las siguientes etapas, por lo que invariablemente deviene inválido, al ser contrario al derecho de igualdad y no discriminación de las personas que viven con discapacidad.

No obstante lo anterior, si ese Alto Tribunal Constitucional estima que la norma en combate sí persigue una finalidad imperiosa, como podría ser salvaguardar la salud de las personas con discapacidad mental, por lo que superaría la primera etapa del

⁷³ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2023, *Óp. Cit.*, párr. 90.

⁷⁴ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 81/2023, *Óp. Cit.*, párr. 91.

test, lo cierto es que no se encuentra estrechamente relacionada con la persecución de dicho fin.

En principio, porque si bien es cierto el consumo irrestricto de bebidas alcohólicas tiene consecuencias negativas en la salud, también lo es que no todas las personas que las consumen lo realizan de forma excesiva al grado que afecte su estado físico; de lo contrario, sería admitir que todos los sujetos consumidores de dichas sustancias lo hacen de forma desmesurada; por lo tanto, también resultaría plausible se prohíba su venta y consumo para todas las personas que no viven con discapacidad.

Además, en el caso de que se pretenda asumir que la ingesta de bebidas alcohólicas, por mínima que sea, necesariamente produce una afectación a la salud de las personas que viven con alguna discapacidad mental, por ese simple hecho, ello implicaría asumir su condición como un padecimiento, visión que ha sido superada bajo el enfoque de derechos humanos de la discapacidad.

Por lo tanto, es claro que la medida en combate no supera las siguientes etapas del examen de igualdad, pues como se demostró la norma tildada de inconstitucional realiza un trato discriminatorio en detrimento de los derechos fundamentales de las personas que viven con discapacidad mental e intelectual.

Adicionalmente, la porción normativa "*con algún grado de discapacidad mental*" no otorga certeza jurídica, porque las personas con autorización para la venta de bebidas alcohólicas no podrán determinar de forma cierta e inequívoca "*algún grado de discapacidad*"; en otras palabras, dicha exigencia es demasiado ambigua y autoriza a las y los vendedores de bebidas alcohólicas realicen la venta de dichas bebidas de forma discrecional en detrimento del derecho de igualdad y reconocimiento de la personalidad de las personas que viven con alguna discapacidad mental.

En términos de lo hasta aquí expuesto, ese Máximo Tribunal Constitucional debe declarar la invalidez del el artículo 196, numeral 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Durango, Dgo., para el ejercicio fiscal 2025, al constituirse como una norma discriminatoria en contra de las personas que viven con alguna discapacidad mental.

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 los preceptos controvertidos, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal vincule al Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango para que en lo futuro se abstenga de expedir normas que contengan los mismos vicios de constitucionalidad denunciados en la presente demanda.

ANEXOS

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial en el que consta la publicación de las normas impugnadas (Anexo dos).

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

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

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

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

TERCERO. Tener por 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 las 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 inconventionalidad de los preceptos impugnados.

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.

CNDH
PROTESTO LO NECESARIO
M É X I C O

Defendemos al Pueblo
MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

AHC