

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 23 de enero de 2026.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ma. del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de las leyes de ingresos de diez municipios del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2026, expedidas mediante decretos publicados en el medio oficial de difusión de esa entidad el 24 de diciembre de 2025.

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

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo y Juan de Dios Izquierdo Ortiz; 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.....	5
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. Conceptos de invalidez.....	7
PRIMERO	7
A. Proporcionalidad de las sanciones.....	7
B. Inconstitucionalidad de las normas combatidas	9
SEGUNDO.....	21
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen	21
B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	25
TERCERO.	27
A. Libertad de reunión	28
B. Inconstitucionalidad de la disposición combatida.....	30
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	32
A N E X O S	33

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Chihuahua.

B. Gobernadora del Estado de Chihuahua.

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

a) Multas por contravención a la Ley de Catastro

1. Artículo 7, numeral 3, párrafos quinto y sexto, de la Ley de Ingresos del Municipio de Aquiles Serdán, para el Ejercicio Fiscal 2026.
2. Artículo 49, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2026.
3. Fracción V “Aprovechamientos”, numeral 1 “Multas”, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Galeana, para el Ejercicio Fiscal 2026.
4. Fracción II, numeral 10.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías, para el Ejercicio Fiscal 2026.
5. Fracción IV de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, para el Ejercicio Fiscal 2026.
6. Fracción IV de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe y Calvo, para el Ejercicio Fiscal 2026.
7. Artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2026.
8. Artículo 128, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, para el Ejercicio Fiscal 2026.

9. Fracción IV “Aprovechamientos”, numeral 7, fracción XVI, “Multas de Catastro”, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de López, para el Ejercicio Fiscal 2026.
10. Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Moris, para el Ejercicio Fiscal 2026.

b) Cuotas que contradicen los principios de justicia tributaria

1. Fracción III.17, numerales 17.1, 17.2 y 17.3 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aquiles Serdán, para el Ejercicio Fiscal 2026.
2. Fracción XVI, numeral 11, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2026.

c) Cobros por autorización para realizar eventos sociales

1. Fracción VII, inciso p), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama, para el Ejercicio Fiscal 2026.

Todos ordenamientos del Estado de Chihuahua, publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el 24 de diciembre de 2025.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 9º, 14, 16, 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Libertad de reunión.
- Principio de proporcionalidad tributaria.
- Principio de equidad tributaria.
- Principio de legalidad.
- Principio de proporcionalidad de las sanciones.

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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 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.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el miércoles 24 de diciembre de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 25 del mismo mes y año, al viernes 23 de enero de 2026, por lo que la acción de inconstitucionalidad es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados

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

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

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

de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

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 (...)."

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Las normas impugnadas de diez leyes de ingresos y tarifas anexas de municipios del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2026, establecen que a los propietarios y poseedores de predios que incurran en infracciones a la Ley de Catastro de la entidad, se le aplicará una multa que se fijará de acuerdo con la tasa de rango que les corresponda para el cálculo del impuesto predial, lo que es contrario al principio de proporcionalidad de las sanciones, pues la cuantía de la multa en nada se relaciona con la gravedad de la infracción cometida; además de que impone multas fijas, lo que no permite tomar en cuenta las particularidades del caso concreto.

Se considera que los preceptos combatidos de las leyes precisadas en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, contradicen el principio de proporcionalidad de las sanciones consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para sustentar esa premisa, en primer lugar, se explica el estándar de regularidad constitucional que se considera aplicable al caso concreto; posteriormente, se analizan en lo particular los preceptos legales cuya invalidez se reclama ante ese Alto Tribunal.

A. Proporcionalidad de las sanciones

El artículo 22 de la Constitución Federal prohíbe la desproporción de las sanciones en nuestro ordenamiento jurídico, al disponer lo siguiente:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. (...)”

Atento a su literalidad, es claro que la Ley Suprema reconoce que en nuestro país quedan prohibidas, entre otras, **las multas excesivas** y garantiza que **toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado**. Dicho principio opera tanto para el legislador al crear las normas, como para el operador jurídico al aplicarlas e, incluso, en el momento de su ejecución.

El alcance de dicho precepto constitucional no se limita a las sanciones exclusivamente penales, sino que también tiene una proyección en el ámbito del reproche administrativo, esto es, aquél que surge por la comisión de infracciones o faltas administrativas, en virtud de que tanto la pena como la sanción administrativa **surgen como una respuesta del Estado frente a la comisión de una conducta antijurídica o ilícita**. Por tanto, si ambos tipos de sanciones son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entonces resulta válido que para construir los principios del ámbito administrativo sancionador se acuda a las técnicas garantistas y principios que rigen en el derecho penal.³

De tal modo, es dable afirmar que el artículo 22 constitucional mandata que **las sanciones administrativas deben guardar proporcionalidad frente a la conducta sancionable y el bien jurídico afectado**.

Para comprender mejor estos alcances, podemos acudir a las interpretaciones que sobre la materia han surgido en la materia penal. Al respecto, se ha afirmado que el derecho fundamental a una pena proporcional constituye un mandato dirigido tanto al legislador como al juzgador: el primero se cumple al establecer en la ley la clase y la cuantía de la sanción atendiendo a diversos factores, debiendo proporcionar un marco penal abstracto que permita al juzgador individualizar la pena, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso; mientras que en el segundo, relativo a operador jurídico encargado de determinar la proporcionalidad de la pena, se debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la

³Sentencia dictada en el amparo en revisión 271/2024 por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 22 de enero de 2025, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 33.

cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado⁴.

En ese orden de ideas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Federal, **el legislador debe establecer un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decrete y determinar justificadamente la sanción respectiva**, atendiendo al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del caso concreto⁵.

Lo anterior no sería posible en un sistema de imposición de sanciones en un tiempo o plazo fijos, pues impediría tal individualización, ya que cualquiera que fuera la conducta omitida o realizada y las circunstancias de hecho acaecidas, el lapso de la sanción sería siempre, para todos los casos, invariable, con lo cual se cerraría la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena, en relación con la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo la conducta típica, contraviniendo con ello el principio de proporcionalidad de la pena⁶.

B. Inconstitucionalidad de las normas combatidas

En este apartado se analizarán las transgresiones en que incurren las normas combatidas. Como se explicó en el apartado previo, el artículo 22 constitucional exige que se establezca en las leyes un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena y determinar justificadamente la sanción respectiva.

Contrario a ese mandato, se estima que los preceptos impugnados contenidos en las leyes de ingresos y sus tarifas de diez municipios del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2026, contradicen el artículo 22 constitucional, toda vez que: a) la

⁴ Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 6089/2021, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 01 de junio de 2022, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 43 y 51.

⁵ *Ibidem*, párr. 55.

⁶ *Ibidem*, párr. 56.

fijación del monto de la multa únicamente depende de la tasa de rango que les corresponda para el cálculo del impuesto predial, y b) prevé multas fijas.

De la interpretación jurisprudencial del principio de proporcionalidad de las penas o sanciones, establecido en el artículo 22 constitucional, es posible afirmar que tiene, al menos, las siguientes implicaciones:

- ✓ Toda pena o sanción deberá ser proporcional al ilícito que sancione y al bien jurídico afectado.
- ✓ Posibilidad de que las penas o sanciones sean **individualizadas**, atendiendo a la naturaleza de la conducta y las circunstancias del caso concreto.
- ✓ Prohibición de multas y otro tipo de sanciones determinadas de forma **fija** o invariable en las leyes.

Sobre esa base, a continuación se estudian las previsiones normativas impugnadas. Para evitar transcribir la totalidad de estas, únicamente se citarán tres de ellas para ilustrar la inconstitucionalidad hecha valer:

➤ **Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2026 del Municipio de Gómez Farías**

10.2.- MULTAS DE CATASTRO

A los propietarios y poseedores de predios que incurran en las infracciones previstas en la Ley de Catastro del Estado de Chihuahua, se les aplicará una multa de conformidad con lo siguiente:

Respecto a:	Número de veces de Unidad de Medda y Actualización (UMA)
<i>I. Predios Urbanos</i>	
<i>a) Tasa 2 al millar</i>	5
<i>b) Tasa 3 al millar</i>	10
<i>c) Tasa 4 al millar</i>	15
<i>d) Tasa 5 al millar</i>	20
<i>e) Tasa 6 al millar</i>	25

Predios Rústicos y Suburbanos, quedan considerados en las tasas 2 y 3 al millar, respectivamente.

➤ **Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2026 del Municipio de Guadalupe**

IV. APROVECHAMIENTOS	
1.- A los propietarios y poseedores de predios que incurran en las infracciones previstas en la Ley de Catastro del Estado de Chihuahua, se les aplicará una multa, de acuerdo con la tasa de rango que les corresponda para el cálculo del Impuesto Predial, conforme a lo siguiente:	
a).- Respecto a predios urbanos	Valor de la multa
Tasa 2 al millar	\$500.00
Tasa 3 al millar	\$1,000.00
Tasa 4 al millar	\$1,500.00
Tasa 5 al millar	\$2,000.00 (sic)
Tasa 6 al millar	\$2,500.00
Predios Rústicos	\$500.00
Predios Suburbanos	\$1,000.00

➤ **Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2026 del Municipio de López**

XVI. MULTAS DE CATASTRO	
A los propietarios y poseedores de predios que incurran en las infracciones previstas en la Ley de Catastro del Estado de Chihuahua, se les aplicará una multa, de acuerdo con la tasa de rango que les corresponda para el cálculo del Impuesto Predial, conforme a lo siguiente:	
Predios Urbanos	UMAS
Tasa 2 al millar	\$5.00
Tasa 3 al millar	\$10.00
Tasa 4 al millar	\$15.00
Tasa 5 al millar	\$20.00
Tasa 6 al millar	\$25.00
Predios Rústicos	\$5.00
Predios Suburbanos	\$10.00

En términos generales, las leyes de ingresos de los municipios chihuahuenses de Aquiles Serdán, Chihuahua, Galeana, Gómez Farías, Guadalupe, Guadalupe y Calvo, Ignacio Zaragoza, Juárez, López y Moris, para el presente ejercicio fiscal, establecen que a los propietarios y poseedores de predios que incurran en las infracciones previstas en la Ley de Catastro del Estado de Chihuahua, se les aplicará una multa que se calculará de acuerdo con la tasa de rango que les corresponda para el cálculo del Impuesto Predial. Para tal efecto, relacionan el tipo de tasa con el monto en UMA o en pesos que les corresponderá por ser infractores a ese ordenamiento.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que no resulta constitucional que el legislador haya fijado una multa cuyo monto únicamente se determina según la tasa aplicable para el cálculo del impuesto predial.

Se toma en cuenta que, conforme al Código Municipal del Estado de Chihuahua, son seis las tasas de rango para el cálculo del impuesto predial, determinadas por el valor catastral en moneda nacional de los predios⁷, como a continuación se muestra:

Valor catastral en moneda nacional	Tasa de rango	Tarifa/cuota fija
0	2 al millar	0
183,240	3 al millar	366.48
366,480	4 al millar	916.2
641,340	5 al millar	2,015.64
1,282,680	6 al millar	5,222.34

La razón por la cual el Código Municipal del Estado de Chihuahua se basa en esos elementos para determinar la tarifa que corresponde cubrir a los contribuyentes por concepto de impuesto predial, atiende a la naturaleza de esa contribución como **impuesto** (en el que claramente resulta relevante la capacidad contributiva del causante), así como a su **objeto**, que consiste en gravar la propiedad o posesión de

⁷ Artículo 149 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

predios urbanos, suburbanos y rústicos; la propiedad o posesión de las construcciones permanentes ubicadas en los predios, y los predios propiedad de la Federación, Estados o Municipios que estén en poder de instituciones descentralizadas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, o de particulares, por contratos, concesiones, permisos o por cualquier otro título, para uso, goce o explotación⁸.

Empero, el legislador soslayó que los artículos impugnados en este escrito **no están destinados a gravar una determinada manifestación de riqueza**, sino a establecer el monto a cubrir por la comisión de una **infracción** o, dicho en otras palabras, para establecer **sanciones**.

Se recuerda que el régimen de infracciones administrativas tiene el objetivo de garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas; y tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico⁹, es decir, a lo prohibido por los ordenamientos conducentes.

Entonces, ya que las normas controvertidas tienen la naturaleza de sanciones, al referir a multas por la comisión de actos antijurídicos, se deben ajustar al referido principio de proporcionalidad de las penas que establece el artículo 22 constitucional, según el cual, como ya se ha dicho, *toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado*, lo que constituye el derecho fundamental que en la doctrina penal se denomina la **concepción estricta del principio de proporcionalidad en materia penal**. La esencia de este derecho fundamental radica en la exigencia de una **adecuación entre la gravedad de la pena y la gravedad del delito**, esto es, que para que se pueda fijar una pena y ésta se considere justa, se **pondere la conducta cometida**, así como si la **sanción a imponer por aquélla es la adecuada**.¹⁰

⁸ Artículo 145 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

⁹ Cfr. Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006 del Pleno 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 XXIV, agosto de 2006, página 1565, de 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.”**

¹⁰ Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 213/2019 por la entonces Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 03 de mayo de 2019, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 30 y 31.

Si bien ese principio ha tenido preponderante aplicabilidad en materia penal – motivo por el cual la doctrina jurisprudencial se encamina mayormente hacia esa rama del derecho– sus notas esenciales son igualmente aplicables al derecho administrativo sancionador. Por tanto, es posible afirmar que la proporcionalidad de las penas consagrada en la Constitución Federal exige una **correspondencia** entre:

- ✓ la conducta cometida,
- ✓ la sanción a imponer

En ese orden de ideas, lo que resulta relevante para la imposición de consecuencias jurídicas por medio de manifestaciones de la potestad punitiva del estado (penas u otro tipo de sanciones) es la relación de correspondencia entre la conducta cometida y la sanción, de modo que, ante la conducta más grave, corresponde una pena mayor; y viceversa, ante la conducta menos grave, debe corresponder una pena adecuada al perjuicio causado.

En contravención a lo anterior, las leyes de ingresos de diez municipios del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2026, definen la cuantía de la multa a imponer por infracciones en materia de catastro según la tasa de rango que les corresponda para el cálculo del Impuesto Predial, lo que claramente **no se relaciona con la gravedad de la conducta ilícita cometida de forma objetiva**, sino con la manifestación de riqueza del infractor.

Lo anterior quiere decir que para la imponer la multa por ese tipo de infracciones, las leyes de ingresos municipales impugnadas autorizan a la autoridad competente a atender, en esencia, al valor del predio, por tanto, la única circunstancia relevante para definir la cantidad a pagar será el valor de la propiedad de la persona sancionada, sin importar la gravedad o el tipo de conducta cometida.

Claramente, esa situación puede dar lugar a una multa desproporcionada en función de la conducta cometida. Para comprender mejor ese efecto, es pertinente referir que las infracciones previstas en la Ley de Catastro del Estado de Chihuahua son¹¹:

- Omitir la inscripción de un inmueble en el padrón catastral;

¹¹ Artículo 29 de la Ley de Catastro del Estado de Chihuahua.

- Omitir la manifestación de las nuevas construcciones o de las modificaciones a las ya existentes;
- La consignación de datos falsos en las manifestaciones catastrales o la omisión de aclaraciones derivadas de las mismas;
- La falta de presentación de planos y cualquier otro documento que señalen los ordenamientos y convocatorias, o les sean requeridos por la autoridad municipal;
- La negativa para la realización de las actividades relativas a la identificación, registro y valuación de los predios ubicados en el territorio del Municipio; y
- Omitir la manifestación o aviso de cambio de domicilio para oír y recibir notificaciones.

De manera ejemplificativa, una persona que omitió avisar sobre el cambio de domicilio para oír y recibir notificaciones en el Municipio de Galeana¹² pagará:

- 5 UMAS si se trata de la Tasa 2 al millar
- 10 UMAS si se trata de la Tasa 3 al millar
- 15 UMAS si se trata de la Tasa 4 al millar
- 20 UMAS si se trata de la Tasa 5 al millar

¹² V. APROVECHAMIENTOS

1. Multas

<i>A los propietarios y poseedores de predios que incurran en las infracciones previstas en la Ley de Catastro del Estado de Chihuahua, se les aplicará una multa, de acuerdo con la tasa de rango que les corresponda para el cálculo del Impuesto Predial, conforme a lo siguiente:</i>	<i>Número de veces de Unidad de Medida y Actualización (UMA)</i>
<i>I. Predios Urbanos</i>	
<i>a) Tasa 2 al millar</i>	<i>5</i>
<i>b) Tasa 3 al millar</i>	<i>10</i>
<i>c) Tasa 4 al millar</i>	<i>15</i>
<i>d) Tasa 5 al millar</i>	<i>20</i>
<i>e) Tasa 6 al millar</i>	<i>25</i>
<i>II. Predios Rústicos</i>	<i>5</i>
<i>III. Predios Suburbanos</i>	<i>10</i>

- 25 UMAS si se trata de la Tasa 6 al millar
- 5 UMAS si se trata de predios rústicos
- 10 UMAS si se trata de predios suburbanos

Ese sistema da lugar a un trato desigual entre personas obligas a cubrir la multa, porque dos contribuyentes que cometieron esencialmente la misma conducta prohibida pagarán una multa distinta, resultando mayor en todos los casos para la persona cuyo inmueble tenga un valor catastral más alto respecto de aquellas cuyo valor sea más bajo, lo cual carece de sustento constitucional, porque ni la gravedad de la infracción ni las condiciones particulares del infractor son factores relevantes para individualizar la sanción pecuniaria.

Además, las normas también son violatorias del principio de proporcionalidad de las penas porque establecen **multas fijas**.

Al respecto, la interpretación en torno a la prohibición de multas fijas ha tenido una importante evolución en la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, por ejemplo, en las tesis jurisprudenciales P./J.9/95 y P./J.10/95, de la Novena Época, Tomo II, del mes de julio de 1995, páginas 5 y 19, respectivamente, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del rubro y textos siguientes:

“MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.”

“MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades

impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares."

Conforme a dichos criterios, se exige que las leyes que establecen multas contengan las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizarla, obligación del legislador que deriva de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal pues el primero prohíbe las multas excesivas y desproporcionales, mientras que el segundo aporta el concepto de proporcionalidad en materia tributaria.

En esa línea argumentativa, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que **el establecimiento de multas fijas es contrario a tales disposiciones constitucionales** porque al aplicarse a todos por igual de manera **invariable e inflexible**, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.

A mayor abundamiento, ese Alto Tribunal ha aclarado que una multa es acorde al texto constitucional cuando el legislador establece en la norma sancionadora **cantidades mínimas y máximas**, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla determinar su monto de acuerdo con las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación¹³.

En ese sentido, de la interpretación de ese Tribunal Constitucional puede válidamente afirmarse que **no basta que el ordenamiento respectivo otorgue a la**

¹³ Tesis P./J. 17/2000 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, marzo de 2000, página 59, de rubro "**MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA.**"

autoridad sancionadora la posibilidad de individualizar la multa aplicable a través de determinar la correspondencia entre su cuantía y las condiciones económicas del infractor, sino que es necesario que pueda tomar en cuenta la gravedad de la falta o su grado de responsabilidad, pues sólo de esa manera se daría al interesado la oportunidad de demostrar si tuvo o no la intención de causar daño al incurrir en la conducta prohibida¹⁴.

Como se desprende de la literalidad de las normas, estas **no establecen parámetros mínimos ni máximos para su imposición**, lo cual impide que la autoridad administrativa individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurran en cada caso.

Acorde con dicho estándar, podemos colegir que se considera que una multa es contraria a lo dispuesto en el artículo 22 constitucional cuando aquella no permite su individualización de resultar necesario por la naturaleza de la conducta y las circunstancias lo exijan, en que la subjetividad de la conducta exige **examinar diversos aspectos a fin de que el monto de la sanción pecuniaria sea acorde a la responsabilidad del sujeto infractor**, su intencionalidad, la gravedad de la conducta, al daño ocasionado, entre otras cuestiones.

En el presente caso, los supuestos impugnados de las leyes de ingresos municipales de Chihuahua resultan inconstitucionales porque las multas **no admiten ser graduadas por ser fijas**, lo que significa que no permiten valorar, para su imposición, diversos elementos, como los daños ocasionados, el grado de afectación, la culpabilidad, entre otros, dado que no prevén un rango de aplicación identificable en mínimos y máximos.

En ese orden de ideas, es claro que las multas tildadas de inconstitucionales constituyen sanciones desproporcionadas, excesivas, invariables e inflexibles, en virtud de que no prevén parámetros mínimos y máximos, impidiendo que la autoridad administrativa competente individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurran en cada caso, como son la capacidad

¹⁴ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 34/2019 resuelta por el Pleno de ese Alto Tribunal en la sesión pública del 02 de diciembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 40.

económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta.¹⁵

Por ende, los supuestos jurídicos impugnados al establecer multas fijas genéricas como sanción, deviene en sanciones desproporcionadas, absolutas e inflexibles, que no atiende a la gravedad de la falta cometida, al daño causado, y en general, a cualquier otra circunstancia relevante para su imposición, pues no permiten un margen de apreciación para que las autoridades competentes puedan individualizarlas; por tales motivos este Organismo Nacional estima que vulneran el principio de proporcionalidad en las sanciones, así como la prohibición de multas excesivas.

Es importante resaltar que el Congreso local tiene la obligación de establecer un marco legal que posibilite el respeto al principio de proporcionalidad en abstracto de las sanciones, con el objeto de permitir al operador jurídico individualizarla de manera adecuada, al ser este último quien determina el nivel de la sanción que debe aplicarse en cada caso en particular.

Finalmente, se advierte que las normas transgreden el principio de seguridad jurídica porque no son congruentes con la propia Ley de Catastro del Estado de Chihuahua, que establece¹⁶, entre otras cuestiones:

- Los infractores serán sancionados con multa de cinco a veinticinco veces la Unidad de Medida y Actualización vigente.
- Para la aplicación de las sanciones, se considerarán las características del inmueble y la capacidad económica del infractor; en caso de reincidencia se impondrá el doble de la multa original.

¹⁵ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 5/2008 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, enero de 2008, p. 433, de rubro: ***“MULTA FIJA. EL ARTÍCULO 165 DE LA LEY DE LOS SERVICIOS DE VIALIDAD, TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO QUE PREVÉ SU IMPOSICIÓN, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”***

¹⁶ Artículos 30 y 31 de la Ley de Catastro del Estado de Chihuahua.

- Las infracciones serán sancionadas por la autoridad municipal, independientemente de los créditos fiscales y los accesorios, que se determinen con motivo de las omisiones.

En primer lugar, las leyes de ingresos de los municipios de Guadalupe y Calvo, López y Guadalupe establecen las multas fijas con base en pesos y no en UMAS, lo que genera dudas a los sujetos infraccionados sobre cuál es la unidad económica en que debe cuantificarse el monto a pagar, pues existe discrepancia entre ordenamientos.

Por otra parte, la Ley de Catastro del Estado de Chihuahua no establece multas fijas a imponer por la comisión de infracciones, sino que refiere a una cantidad en UMAS mínima y un máxima sobre la que se puede individualizar la sanción. Igualmente, se estima que del artículo 30 puede desprenderse una intención del legislador de que las sanciones sean graduables, al establecer que para su aplicación deben considerarse diversos factores, como la capacidad económica del infractor, las características del inmueble o la reincidencia.

Empero, las normas combatidas impiden la aplicación individualizada de sanciones caso por caso, pues lo relevante para su imposición es el valor catastral del predio, y sin que si quiera se tome en cuenta el tipo ni gravedad de la falta cometida.

Por todo lo expuesto, se concluye que las multas previstas en diversos artículos de las leyes de ingresos de los municipios chihuahuenses de Aquiles Serdán, Chihuahua, Galeana, Gómez Farías, Guadalupe, Guadalupe y Calvo, Ignacio Zaragoza, Juárez, López y Moris, para el ejercicio fiscal 2026, no permiten que la autoridad operadora pueda individualizar la sanción de manera adecuada, es decir, que pueda realizar una ponderación con base en el principio de proporcionalidad de las penas, tomando en consideración diversos factores, por tanto, vulneran directamente el principio consagrado en el artículo 22 de la Constitución Federal; y son contrarias al derecho de seguridad jurídica, pues no existe coherencia normativa sobre la misma materia en dos ordenamientos vigentes del estado de Chihuahua, por lo que se solicita a ese Alto Tribunal que declare su invalidez.

SEGUNDO. Las normas impugnadas de las tarifas anexas a las leyes de ingresos de los municipios de Aquiles Serdán y Chihuahua, del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2026, prevén cobros contrarios a los principios de justicia tributaria –reconocidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal– ya que prevén permisos o autorizaciones para bailes populares o por la realización de foros culturales, cuya tarifa se diferencia por el carácter “foráneo” o “local” de los artistas o grupos que se presenten en ellos, lo que no atiende a los costos que realmente le representó al Estado la prestación de esos servicios ni son iguales para solicitantes que reciben idéntico servicio.

En este concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las tarifas anexas de las leyes de ingresos de los municipios de Aquiles Serdán y Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2026, transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, toda vez que prevén tarifas por determinados servicios que no atienden al costo real que le representó al ente público su prestación ni son iguales para sus solicitantes.

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

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

En el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos y se consagran los principios constitucionales de índole fiscal, consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

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

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.

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

Con base en las particularidades enlistadas, es posible construir un concepto de contribución o tributo, el cual es entendido como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza -Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios-, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.¹⁷

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

Así, en el género de las contribuciones, existe una especie a la que se le ha identificado como “derechos”. Bajo esa denominación, nos referimos 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.**

¹⁷Sentencia 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.

En otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, sino en la medida de que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares¹⁸.

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**¹⁹, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

Si como ya se explicó, en materia fiscal se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, entonces el principio de proporcionalidad implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos**.²⁰

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

¹⁸ 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**”.

¹⁹ 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**.”

²⁰ *Idem*.

se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.²¹

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

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

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

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.²²

²¹ 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.”***

²² Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: ***“DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.”***

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.²³

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que preceptos de las leyes de ingresos impugnadas de los municipios chihuahuenses de Aquiles Serdán y Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2026, vulneran los principios de justicia tributaria. Para explicar el vicio de constitucionalidad advertido, es necesario transcribir las disposiciones combatidas:

- **Ley de Ingresos del Municipio de Aquiles Serdán, para el Ejercicio Fiscal 2026:**

III.17.- POR LA EXPEDICIÓN DE PERMISOS Y AUTORIZACIONES PARA:			
17.1. Bailes populares con grupo musical local	\$696.70	evento	
17.2.- Bailes populares con grupo musical foráneo	\$2,786.78	evento	
17.3.- Bailes populares con sonido disco	\$695.60	evento	
(...)			

- **Ley de Ingresos del Municipio de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2026:**

XVI. POR LOS SERVICIOS QUE PRESTA LA SUBDIRECCIÓN DE GOBERNACIÓN

Por la expedición de permisos y/o autorizaciones para:

²³ 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.

CONCEPTO	Número de veces de Unidad de Medida y Actualización (UMA)	VIGENCIA
(...)		
11. Evento en lugares denominados Foros Culturales (Registrados ante el Instituto de Cultura del Municipio)		
a) Con presentación de artistas locales.	3.00	
b) Con presentación de artistas foráneos.	6.00	
(...)		

Como se puede observar, las disposiciones cuestionadas establecen cobros por la expedición de permisos y/o autorizaciones para realizar bailes populares o eventos en foros culturales, con la particularidad de que la tarifa se diferenciará en función del origen de los artistas o grupos que se presenten en ellos.

Esta Comisión Nacional considera que los preceptos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad y equidad tributarios que rigen a las contribuciones, porque las tarifas no guardan relación directa con los gastos erogados por los entes públicos involucrados por la prestación de los servicios descritos, ni son fijas e iguales para los que reciben idéntico servicio.

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

Contrario a lo anterior, no se advierte que exista razonabilidad alguna en las cuotas diferenciadas previstas por el legislador (pues dependen del tipo de grupo musical o artista que se presente en los bailes o eventos culturales), pues la distinción no responde al gasto que efectúan los municipios para brindar el servicio. La diferencia de cobro demuestra que las cuotas no reflejan el costo que representa al estado la

prestación del servicio de referencia, por lo que no resulta lógico que el mismo servicio sea más costoso en un caso que en el otro²⁴.

Por tanto, **se transgrede el principio de proporcionalidad tributaria** porque los costos del servicio no son acordes o proporcionales al monto erogado por los municipios.

Adicionalmente, las normas no son respetuosas del principio de equidad tributaria, porque las cuotas o tarifas, aun cuando se trata del mismo servicio, son diferentes entre sí, ya que su monto depende del origen de los grupos musicales o artistas que se presenten en los bailes populares y los eventos culturales, distinción que a juicio de esta Comisión Nacional no encuentra sustento constitucional.

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los preceptos combatidos de las tarifas anexas de las leyes de ingresos de los municipios de Aquiles Serdán y Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2026, ambos ordenamientos del Estado de Chihuahua, transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarios por las razones ya expuestas, por lo cual, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

TERCERO. La fracción VII, inciso p), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama, para el Ejercicio Fiscal 2026, prevé cuotas por la obtención de permisos para celebrar eventos sociales, la cual resulta inconstitucional, pues condiciona el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes al pago para la obtención de la autorización respectiva.

Esta Comisión Nacional estima que la fracción VII, inciso p), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama, para el Ejercicio Fiscal 2026, al establecer un cobro por permisos para celebrar eventos sociales, restringe sin razón constitucional el derecho de reunión.

²⁴ En sentido similar se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 25/2025 y 32/2025, donde se declaró la invalidez de normas que establecían diversos cobros por servicios públicos que no atendían al costo que implica su prestación al ente público.

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

A. Libertad de reunión

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

Conforme a la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, el derecho a la libertad de reunión consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica.²⁵

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

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

- **Elemento subjetivo**, referido a la agrupación de personas; aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas).
- Naturaleza **temporal**, sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo, con un fin determinado, cualquiera que éste

²⁵ Tesis 1a. LIV/2010 de la Primera Sala de Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 927, del rubro: “LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.”

sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito²⁶.

- **Objeto lícito**, que se presenta cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos.
- Que sea **pacífica**, concepto que se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9º de la Constitución Federal, y quiere decir que en una congregación de personas no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real²⁷.
- La regla de que las autoridades no pueden vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje²⁸.

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

Sentadas esas bases, es admisible afirmar que el ejercicio de la **libertad de reunión en el espacio público o privado no puede condicionarse ni restringirse a una autorización por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público y privado dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 constitucional ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional previamente analizadas, menos tratándose de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio**²⁹.

²⁶ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 31/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública de 10 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párrs. 83, 84 y 85.

²⁷ *Idem*.

²⁸ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del 11 de agosto de 2016, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 196.

²⁹ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, párr. 115.

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

Finalmente, en el ámbito internacional el derecho de reunión se encuentra reconocido en el artículo 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica; en el numeral 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reconoce el derecho de reunión pacífica; y en los artículos XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Concretamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que ese derecho abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos y ha determinado que el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática que no debe ser interpretado restrictivamente.³⁰

B. Inconstitucionalidad de la disposición combatida

Expuestos los alcances del derecho humano a la reunión, ahora corresponde dilucidar si la norma impugnada incide de alguna manera en su ejercicio. Para iniciar con su análisis, a continuación, se transcribe en sus términos:

II. DERECHOS

(...)	UMAS
VII. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales:	
(...)	
<i>p).- Permisos para celebración de Eventos Sociales:</i>	
<i>1.- Salón de baile y granjas con o sin licencia de venta de bebidas alcohólicas hasta las 2:00 am</i>	14.04
<i>2.- Locales o granjas para eventos familiares o fiestas infantiles hasta las 2:00 am</i>	7.02

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 171.

(...)	(...)
-------	-------

De su simple lectura, la disposición establece un cobro de 7.02 y 14.04 UMAS³¹ (\$823.51 y \$1647.03 pesos mexicanos, respectivamente) por el **otorgamiento de un permiso para realizar eventos sociales**, lo que, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, transgrede la libertad de reunión, pues sujeta a una previa autorización municipal la conglomeración de sujetos con fines sociales o de esparcimiento.

Lo anterior se debe a que se obliga a las personas a solicitar un permiso ante la autoridad para poder reunirse con motivos de índole social, incluso, sin que se señale el uso de vías públicas u otros bienes de uso común que se aprovechen especialmente o que justifiquen de algún modo la cuota, lo cual confirma la inconstitucionalidad de la contribución, toda vez que ello permite suponer que los cobros y las anuencias municipales se realizarán **por el simple hecho de llevar a cabo festejos o celebraciones particulares y familiares**, cuestiones que pertenecen exclusivamente a la esfera privada de las personas, como la materialización de una libertad constitucionalmente reconocida.

Asimismo, se advierte que los numerales 1 y 2 del inciso p) de la Fracción VII de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama, parecen autorizar la realización de esta clase de eventos a una hora determinada al establecer “*hasta las 2:00 am*”, lo que restringe aún más la libertad de reunión.

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

Es importante mencionar que ese Máximo Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 34/2019, 95/2020; 13/2021; 27/2021 y su acumulada 30/2021; 31/2021; 179/2021 y su acumulada 183/2021; 7/2022, 11/2022; 3/2023 y sus acumuladas 4/2023, 5/2023, 6/2023 7/2023, 8/2023, 9/2023, 10/2023, 12/2023, 13/2023, 14/2023, 21/2023, 24/2023, 48/2023 y 57/2023; 62/2023, 105/2023,

³¹ El valor diario de la UMA es de \$ 117.31 pesos para el año 2026. Consúltense en el siguiente enlace: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

51/2024, 10/2025, 17/2025, 34/2025, 53/2025, entre otras, ya se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de normas que preveían cobros de derechos para realizar eventos sociales, pues condicionaban el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de los municipios al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional.

Finalmente, se estima que las normas reclamadas también violan el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a las contribuciones denominadas derechos, porque no se advierte que el servicio que gravan, consistente en la expedición de la mencionada autorización y/o permiso, guarde relación con el costo que para el Estado representa su emisión.

En conclusión, se solicita respetuosamente al Pleno de ese Máximo Tribunal que declare la invalidez de la fracción VII, inciso p), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama, para el Ejercicio Fiscal 2026, por ser contrario al parámetro de regularidad constitucional.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

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

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

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).
2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad 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 inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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



CVA