

**Demanda de acción de  
inconstitucionalidad, promovida por la  
Comisión Nacional de los Derechos  
Humanos.**

**Ministros y Ministras que integran el Pleno  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc,  
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Alcaldía Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Claudia Fernández Jiménez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 2070028 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa y Kenia Pérez González; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

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 y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo del precepto constitucional y fracción citados, y 60 de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

**I. Nombre y firma del promovente:**

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

**II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**

**A. Órgano Legislativo:** Congreso del Estado de San Luis Potosí.

**B. Órgano Ejecutivo:** Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí.

**III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:**

**1. Artículos relacionados con multas fijas:**

1. Artículo 47, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
2. Artículo 43, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Aquismón, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
3. Artículo 44, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Armadillo de los Infante, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
4. Artículo 43, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Axtla de Terrazas, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
5. Artículo 39, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cárdenas, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
6. Artículo 48, fracciones I, II y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Catorce, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
7. Artículo 44, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cedral, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019. (el documento en el artículo está incompleto).

8. Artículo 42, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cerritos, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
9. Artículo 44, fracciones I, V, y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cerro de San Pedro, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
10. Artículo 43, fracciones I, II, V, y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Charcas, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
11. Artículo 48, fracciones I, II y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad del Maíz, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
12. Artículo 42, fracciones I, II, numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 23, 25, 26, 27, 28, 34, 40, 41, 44, 48, 49, 52, 53, 54, 55, 57, 70, 71, 72, 74 y 75; V, VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
13. Artículo 47, fracciones I, III y VII, Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Valles, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
14. Artículo 47, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coxcatlán, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
15. Artículo 42, fracciones I, II, incisos a), b), c), d), e), f) y g), III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XXI de la Ley de Ingresos del Municipio de Ébano, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
16. Artículo 45, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalcázar, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
17. Artículo 40, fracción I, de la Ley de Ingresos de Lagunillas S.L.P. para el ejercicio fiscal del año 2019.
18. Artículo 52, fracciones I, II y IV, incisos b) y c) de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
19. Artículo 47, fracciones I, II, III, VI y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
20. Artículo 45, fracciones I, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Moctezuma, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
21. Artículo 42, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Naranjo, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.
22. Artículo 41, fracciones I, y II, incisos a), c), d), e), f), g), h), i), j), k), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rayón, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019
23. Artículo 43, fracciones I, II, VI, numerales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 11, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 51 y 53; VIII, numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 26, 28, 29, 30, 31, 43, 44, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 60, 73, 74, 75, 77, 78 y 79, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.

24. Artículo 48, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.
25. Artículo 46, fracciones I, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
26. Artículo 43, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciro de Acosta, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
27. Artículo 46, fracciones I, III, IV, XIII, y XIV, Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019. (Decretos 0081 y 0082)
28. Artículo 48, fracciones I, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Tolentino, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
29. Artículo 49, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Río, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.
30. Artículo 47, fracciones I, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v), w), y), z), aa), ab), ac), ad), ae), af), ag), ah), ai), aj), ak), al), am), an), añ), ao), ap), aq), ar), as), at), au), aw), ax), ay), az), II y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.
31. Artículo 46, fracciones I, III, V, VII, incisos a), b), c), d), e), f), g) y h), VIII y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
32. Artículo 46, fracciones I, II y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamasopo, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
33. Artículo 41, fracciones I, II, IV y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
34. Artículo 31, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampacán, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
35. Artículo 37, fracciones I incisos a), b), c), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z), aa), ab), ac), ad), ae), af), ag), ah), ai), aj), ak), al), am), an), añ), ao), ap), aq), ar), as), at), au), av), aw), ax), ay), az), IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampamolón, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.
36. Artículo 43, fracciones I, II, III, VIII y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamuín, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
37. Artículo 48, fracciones I, II, V y VI, incisos b), d), e), f), h), i), j), l), m), n), ñ), o), p), q), r), s), u), v), w), x), y), z), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanlajás, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.
38. Artículo 24, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tancanhuitz, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.

39. Artículo 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanquian de Escobedo, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
40. Artículo 49, fracciones I, II y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tierra Nueva, S.L.P., para el ejercicio Fiscal del año 2019.
41. Artículo 46, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Vanegas, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
42. Artículo 46, fracciones I, II, y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Venado, S.L.P., para el ejercicio Fiscal del año 2019.
43. Artículo 42, fracciones I, II, VI y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arista, S.L.P., para el ejercicio Fiscal del año 2019.
44. Artículo 48, fracciones I, II, V, y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arriaga, S.L.P, para el ejercicio Fiscal del año 2019.
45. Artículo 45, fracciones I y IV, Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Guadalupe, S.L.P., para el ejercicio Fiscal del año 2019.
46. Artículo 42, fracciones V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de la Paz, S.L.P., para el ejercicio Fiscal del año 2019.
47. Artículo 43, fracciones I y III de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Ramos, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
48. Artículo 44, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Reyes, S.L.P, para el ejercicio Fiscal del año 2019.
49. Artículo 45, fracciones I, II y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, S.L.P. para el ejercicio Fiscal del año 2019.
50. Artículo 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Juárez, S.L.P. para el ejercicio Fiscal del año 2019.
51. Artículo 47, fracciones I, II, III, VII y VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xilitla, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
52. Artículo 47, fracciones I, II, V, VI, VII, VIII, IX, X y XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zaragoza, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.

## **2. Artículos relacionados con la transgresión a los derechos de intimidad y libertad de reunión:**

1. Artículo 37, fracción X, Ley de Ingresos del Municipio de Alaquines, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
2. Artículo 37, fracción VIII, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.

3. Artículo 32, fracción X, incisos a), b) y d) de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciró de Acosta, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
4. Artículo 36, fracción VII, inciso d) de la Ley de Ingresos del Municipio de Venado, S.L.P., para el ejercicio Fiscal del año 2019.

### **3. Artículos relacionados con la transgresión al derecho a la identidad:**

1. Artículo 21, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
2. Artículo 46, fracción XVIII, Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019. (Decretos 0081 y 0082)
3. Artículo 26, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Vanegas, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
4. Artículo 22, fracción VI, inciso f), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arista, S.L.P., para el ejercicio Fiscal del año 2019.
5. Artículo 26, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, S.L.P. para el ejercicio Fiscal del año 2019.

### **4. Artículos relacionados con la transgresión a la seguridad jurídica por indeterminación de conductas sancionables:**

1. Artículo 44, fracción I, numeral 30, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cedral, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019. (el documento en el artículo está incompleto).
2. Artículo, 48, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad del Maíz, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
3. Artículo 42, fracción I, inciso z), de la Ley de Ingresos del Municipio de El Naranjo, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.
4. Artículo 40, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos de Lagunillas S.L.P. para el ejercicio fiscal del año 2019.
5. Artículo 47, fracciones I, inciso aa) y II, incisos b) y e) de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa, S.L.P, para el ejercicio fiscal del año 2019.
6. Artículo 48, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.
7. Artículo 46, fracciones I, inciso aa) de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
8. Artículo 43, fracciones I, inciso aa) de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciró de Acosta, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.

9. Artículo 48, fracciones I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Tolentino, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
10. Artículo 47, fracciones I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.
11. Artículo 37, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampamolón, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.
12. Artículo 48, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanlajás, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.
13. Artículo 46, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Vanegas, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
14. Artículo 43, fracción I, inciso aa) de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Ramos, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.

**5. Artículos relacionados con la transgresión a la gratuidad de la información:**

1. Artículo 37, fracción X, inciso d) de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
2. Artículo 34, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Ramos, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.

**6. Artículos relacionados con el derecho a la seguridad jurídica y la legalidad tributaria:**

1. Artículo 36, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.

Todas ellas expedidas mediante los Decretos 0053, 0054, 0055, 0056, 0057, 0058, 0059, 0060, 0061, 0062, 0063, 0064, 0065, 0066, 0067, 0068, 0069, 0070, 0072, 0073, 0074, 0076, 0077, 0078, 0079, 0080, 0081, 0082, 0083, 0084, 0087, 0088, 0089, 0090, 0091, 0092, 0093, 0094, 0095, 0096, 0097, 0098, 0099, 0100, 0101, 0102, 0103, 0104, 0105, 0106, 0107, 0108, 0109, y 0110 publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, en fecha 10 de enero de 2019.

**IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:**

- Artículos 1º, 4º, párrafo octavo, 9º, 14, 16, 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Artículo transitorio segundo del decreto que reforma el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 17 de junio de 2014.
- Artículos 1, 3, 13, 15, 18 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 2, 19, 21, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

#### **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la identidad.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la gratuidad del registro de nacimiento.
- Derecho de acceso a la información.
- Derecho de libertad de reunión.
- Derecho a la privacidad, a la intimidad y a la vida privada.
- Principio de legalidad.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de proporcionalidad en las contribuciones.
- Principio de proporcionalidad en las sanciones.
- Prohibición de injerencias arbitrarias.
- Prohibición de multas excesivas.
- Obligación de garantizar derechos humanos.

#### **VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El Tribunal Pleno de la 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones

normativas señaladas en el apartado III del presente escrito, publicadas el 10 de enero de 2019 en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

Acorde con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el 10 de enero de 2019, por lo que el plazo para presentar la acción corre del jueves 11 de enero de 2019 al 09 de febrero de 2019. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones 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 las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“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; (...).***

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo 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 representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18 de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

**De la Ley:**

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

***I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;*** (...)

***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 (...).*

## **Del Reglamento Interno:**

*“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

## **IX. Introducción.**

El 10 de enero de 2019 se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí diversas leyes de Ingresos para los Municipios de la entidad, los cuales prevén supuestos que, a juicio de esta Comisión Nacional, transgreden los derechos fundamentales de identidad, acceso la información pública, seguridad jurídica, libertad de reunión, así como los principios de legalidad y proporcionalidad en materia tributaria.

En ese sentido, las leyes de ingresos que se analizarán en los respectivos conceptos de invalidez establecen cobros y/o sanciones, por los rubros siguientes:

1. Imposición de multas fijas.
2. Autorización para eventos familiares y sociales en domicilios particulares
3. Registro extemporáneo de nacimiento.
4. Insultos a la autoridad municipal de tránsito y a miembros de la sociedad, y producción de ruidos que provoquen molestia.
5. Búsqueda y reproducción de información.
6. Cobro por la expedición de permiso para la venta de bebidas alcohólicas.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se opone al desarrollo de las competencias administrativas que se encuentran conferidas a los municipios, de conformidad con lo que dispone el artículo 115 de la Constitución General de la República, así como de la que les corresponde a los órganos legislativos de las entidades federativas para regular en fuentes legales las atribuciones que se despliegan en el ámbito municipal, sin embargo, se estima que los Congresos locales, particularmente el de San Luis Potosí, deben configurar sus normas de

manera tal que observen, respeten y protejan en todo momento los derechos fundamentales que se encuentran reconocidos en el parámetro de control de la regularidad constitucional.

En ese sentido, se considera que las disposiciones impugnadas que se encuentran dentro de la hipótesis indicada en el primero de los temas citados, vulneran el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad en el marco del derecho administrativo sancionador, toda vez que las diversas disposiciones de las Leyes de Ingresos de distintos Municipios del Estado de San Luis Potosí establecen multas fijas como sanciones a una variedad de infracciones en múltiples materias, tales como de policía y tránsito, rastro municipal, actividades comerciales y ecología.

Por lo que hace al segundo apartado, las disposiciones normativas que se controvierten establecen cobros por concepto de autorizaciones para la realización de eventos familiares y sociales, ya sea en casas particulares o en salones de fiestas. Al respecto, este Organismo Constitucional estima que las leyes de los Municipios que establecen un cobro de esta naturaleza vulneran los derechos de intimidad, vida privada, libertad de reunión, así como la prohibición de injerencias arbitrarias reconocidos en los artículos 9º y 16 de la Constitución Federal.

Por otro lado, en cuanto al rubro que se abordará en un tercer apartado, las normas impugnadas establecen cobros por el registro de nacimiento extemporáneo, en completa transgresión del derecho a la identidad consagrado en el párrafo octavo del artículo 4º de nuestra Norma Fundamental, que indica: *“Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.”*, lo cual a su vez es contrario al diverso segundo transitorio del decreto de reforma a dicho numeral publicado el 17 de junio de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

Respecto del cuarto apartado, las disposiciones legales cuya invalidez se reclama prevén cobros por insultar, ofender y agredir verbalmente tanto a las

autoridades de tránsito municipal, como a miembros de la sociedad, además de señalar que la misma sanción será impuesta a aquellas personas que por la producción de ruidos provoquen molestia o alteren la tranquilidad de las personas, lo cual conculca el derecho de seguridad jurídica, pues resultan ambiguas e indeterminadas, por lo cual generan incertidumbre jurídica respecto de la actualización de los hechos motivos de sanción, de forma que quedan al arbitrio de la autoridad.

En relación al quinto tema, las disposiciones que se someten a escrutinio constitucional, imponen cobros excesivos y desproporcionales por la búsqueda de información, así como por la entrega de la misma en memoria electrónica, lo que resulta contrario al principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues si bien existe la obligación del contribuyente de otorgar una contraprestación por estos servicios, lo cierto es que debe atenderse estrictamente al costo de los materiales utilizados para la reproducción, por lo que no se justifica en dicho caso el cobro, ya que el material es proporcionado por el solicitante.

Finalmente, se demostrará una vulneración al derecho de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria por parte de la disposición normativa correspondiente a la Ley de Ingresos del Municipio potosino de Salinas, que sujeta la tarifa a cobrar por la expedición de permisos provisionales para la venta de bebidas alcohólicas de baja graduación en eventos sociales, al fin del evento y a las ganancias que se obtendrán de dicha actividad, hechos que serán valorados a discrecionalidad de la autoridad municipal exactora, por lo cual deja en estado de incertidumbre a los sujetos obligados a pagar la contribución mencionada.

De tal manera, la presente impugnación tiene por objeto evidenciar la vulneración a los derechos fundamentales a que se ha hecho referencia y que serán expuestos con detalle en los conceptos de invalidez contenidos en la presente demanda, para que sea ese Alto Tribunal en su calidad de máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quien determine lo conducente en relación con su constitucionalidad.

## X. Conceptos de invalidez

**PRIMERO.** Los artículos precisados en el apartado III.1 de la presente demanda, al establecer diversas multas fijas se traducen en una sanción desproporcionada, absoluta e inflexible, que no atiende a la gravedad de la falta cometida y el daño causado, por lo que no permite un margen de apreciación para que la autoridad pueda individualizarla y, por lo tanto, vulnera los derechos a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad, así como la prohibición de multas excesivas, previstos en los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Federal.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que las leyes que prevén multas fijas son contrarias a los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al propiciar excesos autoritarios.<sup>1</sup>

En ese sentido, la presente impugnación consiste en demostrar que los preceptos impugnados, violan los preceptos constitucionales referidos, y por tanto, conculcan el derecho de seguridad jurídica, el principio de proporcionalidad, así como a la prohibición de multas excesivas, en virtud de que, al no prever parámetros mínimo y máximo, impiden que la autoridad administrativa individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurran en cada caso, como son la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta.

---

<sup>1</sup> 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, del rubro: **“MULTA FIJA. EL ARTÍCULO 165 DE LA LEY DE LOS SERVICIOS DE VIALIDAD, TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO QUE PREVE SU IMPOSICIÓN, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**

Jurisprudencia P./J. 10/95 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Julio de 1995, p. 19, del rubro: **“MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.”**

En principio, resulta conveniente destacar que el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se encuentran reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, mismos que se erigen como ejes rectores de funcionalidad del Estado democrático mexicano, toda vez que dotan al gobernado de herramientas por las cuales tiene la posibilidad de oponerse frente al obrar del Estado.

En este orden, es de señalarse que todo el actuar del Estado se encuentra constreñido por el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica en aras de garantizar a todas las personas el pleno ejercicio de sus derechos humanos. Luego entonces, resulta lógico afirmar que uno de los medios a través del cual, el Estado hace efectiva dicha garantía, es mediante la facultad de legislar, estableciendo la normatividad sobre la que se rige la vida en sociedad. No obstante, dicha facultad, se encuentra limitada por diversos lineamientos que deben ser observados para asegurar la constitucionalidad y convencionalidad de las normas.

Ahora bien, el artículo 22 de la Constitución Federal, consagra el principio de proporcionalidad en las sanciones, en tanto prohíbe las multas excesivas, erigiéndose, así como una prohibición de injerencia desproporcional del Estado, al momento de establecer las sanciones, las cuales deben ajustarse al grado de afectación al bien jurídico tutelado. Dicho principio opera tanto para el legislador, al momento de crear las normas, como para el operador jurídico, al momento de su aplicación, e incluso en el momento de su ejecución.

Es así que el artículo 22 constitucional, prohíbe la desproporción de las sanciones en nuestro ordenamiento jurídico, al disponer a la letra 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. (...)”***

Resulta necesario precisar que, el alcance del precepto no se limita a las sanciones exclusivamente penales, pues como el propio dispositivo

constitucional señala, se refiere a la multa excesiva en términos generales, las cuales se pueden decretar tanto en infracciones penales como en otras ramas del derecho.

Además, debe precisarse que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador, en virtud de que el crecimiento en los ámbitos de utilización del poder de policía, entre ellos la creación y aplicación de sanciones, por parte de la administración pública, exige la creación de una esfera de protección de los derechos fundamentales que evite la arbitrariedad por parte de las autoridades administrativas.

Lo anterior, toda vez que, 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. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que dicha pena sea impuesta en un caso por un tribunal y en otro por la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas sancionadoras.<sup>2</sup>

Ello en virtud de que la materia administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales.

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador

---

<sup>2</sup> 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, p. 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.”**

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 sanción.<sup>3</sup>

Partiendo de estas premisas, como lo dispone el citado numeral 22 de la Constitución Federal, una sanción no debe ser genérica, absoluta y aplicable a la generalidad, sino que, por el contrario, atendiendo a cada caso en particular, con base en la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta, los operadores jurídicos deben tener la facultad de individualizarlas.

Contrario a lo anterior, el legislador del Estado de San Luis Potosí, al expedir las Leyes de Ingresos de diversos Municipios de referida Entidad Federativa, para el Ejercicio Fiscal del año 2019, estableció diversas multas fijas relacionadas con los temas de policía y tránsito; rastro; ecología; y actividades comerciales e industriales.

Es decir, los dispositivos jurídicos impugnados establecen multas fijas genéricas como sanción a las diversas infracciones antes enunciadas, por lo que resultan una pena desproporcionada, absoluta e inflexible, que no atiende a la gravedad de la falta cometida, al daño causado, y en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta, por lo que no permite un margen de apreciación para que las autoridades municipales competentes puedan individualizarla y, por lo tanto, este Organismo Nacional estima se vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad, así como la prohibición de multas excesivas; las referidas normas son las que a continuación se enlistan:

1. Artículo 47, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.

---

<sup>3</sup> Sentencia de 25 de mayo de 2006, por la cual el Pleno del Máximo Tribunal resolvió la acción de inconstitucionalidad 4/2006, promovida por la Procuraduría General de la República, pp. 26 y 27.

2. Artículo 43, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Aquismón, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
3. Artículo 44, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Armadillo de los Infante, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
4. Artículo 43, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Axtla de Terrazas, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
5. Artículo 39, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cárdenas, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
6. Artículo 48, fracciones I, II y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Catorce, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
7. Artículo 44, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cedral, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019. (el documento en el artículo está incompleto).
8. Artículo 42, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cerritos, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
9. Artículo 44, fracciones I, V, y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cerro de San Pedro, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
10. Artículo 43, fracciones I, II, V, y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Charcas, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
11. Artículo, 48, fracciones, I, II y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad del Maíz, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
12. Artículo 42, fracciones I, II, numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 23, 25, 26, 27, 28, 34, 40, 41, 44, 48, 49, 52, 53, 54, 55, 57, 70, 71, 72, 74 y 75; V, VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
13. Artículo 47, fracciones I, III y VII, Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Valles, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
14. Artículo 47, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coxcatlán, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
15. Artículo 42, fracciones I, II, incisos a), b), c), d), e), f) y g), III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XXI de la Ley de Ingresos del Municipio de Ébano, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
16. Artículo 45, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalcazar, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
17. Artículo 40, fracción I, de la Ley de Ingresos de Lagunillas S.L.P. para el ejercicio fiscal del año 2019.
18. Artículo 52, fracciones I, II y IV, incisos b) y c) de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
19. Artículo 47, fracciones I, II, III, VI y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
20. Artículo 45, fracciones I, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Moctezuma, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
21. Artículo 42, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Naranjo, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.

22. Artículo 41, fracciones I, y II, incisos a), c), d), e), f), g), h), i), j), k), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rayón, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019
23. Artículo 43, fracciones I, II, VI, numerales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 11, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 51 y 53; VIII, numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 26, 28, 29, 30, 31, 43, 44, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 60, 73, 74, 75, 77, 78 y 79, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
24. Artículo 48, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.
25. Artículo 46, fracciones I, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
26. Artículo 43, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciro de Acosta, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
27. Artículo 46, fracciones I, III, IV, XIII, y XIV, Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019. (Decretos 0081 y 0082)
28. Artículo 48, fracciones I, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Tolentino, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
29. Artículo 49, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Río, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.
30. Artículo 47, fracciones I, incisos a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v), w), y), z), aa), ab), ac), ad), ae), af), ag), ah), ai), aj), ak), al), am), an), añ), ao), ap), aq), ar), as), at), au), aw), ax), ay), az), II y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.
31. Artículo 46, fracciones I, III, V, VII, incisos a), b), c), d), e), f), g) y h), VIII y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
32. Artículo 46, fracciones I, II y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamasopo, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
33. Artículo 41, fracciones I, II, IV y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
34. Artículo 31, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampacán, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
35. Artículo 37, fracciones I incisos a), b), c), e), f), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ), o), p), q), r), s), t), u), v), w), x), y), z), aa), ab), ac), ad), ae), af), ag), ah), ai), aj), ak), al), am), an), añ), ao), ap), aq), ar), as), at), au), av), aw), ax), ay), az), IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampamolón, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.
36. Artículo 43, fracciones I, II, III, VIII y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamuín, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
37. Artículo 48, fracciones I, II, V y VI, incisos b), d), e), f), h), i), j), l), m), n), ñ), o), p), q), r), s), u), v), w), x), y), z), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanlajás, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.

38. Artículo 24, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tancanhuitz, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
39. Artículo 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanquian de Escobedo, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
40. Artículo 49, fracciones I, II y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tierra Nueva, S.L.P., para el ejercicio Fiscal del año 2019.
41. Artículo 46, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Vanegas, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
42. Artículo 46, fracciones I, II, y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Venado, S.L.P., para el ejercicio Fiscal del año 2019.
43. Artículo 42, fracciones I, II, VI y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arista, S.L.P., para el ejercicio Fiscal del año 2019.
44. Artículo 48, fracciones I, II, V, y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arriaga, S.L.P, para el ejercicio Fiscal del año 2019.
45. Artículo 45, fracciones I y IV, Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Guadalupe, S.L.P., para el ejercicio Fiscal del año 2019.
46. Artículo 42, fracciones V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de la Paz, S.L.P., para el ejercicio Fiscal del año 2019.
47. Artículo 43, fracciones I y III de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Ramos, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
48. Artículo 44, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Reyes, S.L.P, para el ejercicio Fiscal del año 2019.
49. Artículo 45, fracciones I, II y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, S.L.P. para el ejercicio Fiscal del año 2019.
50. Artículo 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Juárez, S.L.P. para el ejercicio Fiscal del año 2019.
51. Artículo 47, fracciones I, II, III, VII y VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xilitla, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.
52. Artículo 47, fracciones I, II, V, VI, VII, VIII, IX, X y XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zaragoza, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.

Las multas previstas en los diversos señalados *supra*, constituyen sanciones desproporcionadas, excesivas, invariables e inflexibles, en virtud de que al no prever parámetros mínimo y máximo, impide que la autoridad administrativa individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurren en cada caso, como son la capacidad económica del infractor, la

reincidencia y, en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta, generando.<sup>4</sup>

Al respecto conviene precisar que, el legislador tiene la obligación de proporcionar 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.

Ahora bien, si bien es cierto el legislador, cuenta con libertad configurativa para elegir los bienes jurídicos que pretende tutelar, las conductas prohibidas y sus sanciones, de acuerdo a las necesidades sociales, empero, la referida libertad no es absoluta, pues encuentra su límite en la observancia y no contravención de los principios y derechos reconocidos en la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico mexicano, dentro de estos límites se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica; resultando evidente que el Congreso potosino no respeta tales principios.

En este sentido se pronunció el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia: P./J.11/2016 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Décima Época, Materia Constitucional, página 52, del rubro y textos siguientes:

***“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS. Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquella se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional. En similar sentido, la Corte***

---

<sup>4</sup> 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, del 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.**

*Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos **está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos**, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.”*

Luego, como se ha hecho patente, el diverso 22 de la Norma Suprema prohíbe la multa excesiva, en consecuencia, las sanciones penales como las de carácter administrativo, deben ser individualizadas tomando en consideración la responsabilidad y la capacidad económica de la persona sancionada.

Así, para que una multa resulte proporcional es necesario valorar al momento de imponerla, la gravedad de la lesión, en razón del perjuicio que le ocasionó al Estado, el grado de responsabilidad o la intención de la persona al realizar la conducta que dio origen a la sanción, la reincidencia, así como la situación económica en que se encuentra el infractor y, en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta.

Por su parte, en relación con el principio de proporcionalidad, una multa resulta de tal naturaleza cuando el operador jurídico tiene la posibilidad de particularizarla a cada infractor en concreto.

En esta lógica, para que una multa no resulte excesiva y, por tanto, violatoria de los artículos 14 y 22 de la Constitución Federal, la autoridad sancionadora debe tener la facultad de poder individualizarla, de acuerdo a los siguientes elementos:

- a) Correspondencia entre la cuantía de la multa y las condiciones económicas del infractor, y
- b) La sanción pecuniaria debe tomar en cuenta la gravedad de la falta cometida.

Es así que no resulta suficiente que el legislador establezca solamente alguno de los elementos señalados, en virtud de que no se le estaría dando a la persona infractora la oportunidad de demostrar si tuvo o no intención en causar el daño al incurrir en la conducta prohibida, su menor o mayor capacidad económica y su grado de responsabilidad.

Resulta imprescindible que la autoridad al momento de imponer la sanción pecuniaria esté en la posibilidad de individualizarla tomando en cuenta todos esos elementos, por lo cual, si el poder legislativo no le señala en la norma un mínimo y un máximo para la multa, se estaría ocasionando la imposición de una multa excesiva, al resultar fija e inflexible.

Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en las tesis jurisprudenciales P./J.9/95 y P./J.10/95, 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.”**

Es así que la magnitud de las multas impugnadas, deben necesariamente permitir que el aplicador de la norma tome en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de este en la conducta que la motiva y todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, para que esté en proporción con el daño causado, condiciones que no se actualizan en los preceptos que se estiman inconstitucionales, en virtud de que imponen sanciones fijas e invariables, aplicables a todos los casos, y por tanto resultan excesivas, lo que da lugar a que pueda considerarse como una pena inusitada, por no señalar un mínimo y un máximo para su aplicación.

En esta tesitura, se reitera que una obligación inherente al legislador es el establecimiento de sanciones graduables que permitan a la autoridad operadora tomar en cuenta los supuestos señalados, es decir que, no es factible el establecimiento de multas absolutas e invariables que imposibiliten la graduación de las mismas.

Lo contrario, tendría como consecuencia que el operador jurídico se encuentre imposibilitado para valorar la conducta prohibida tomando en consideración su gravedad, el daño causado y la capacidad económica de la persona infractora, por lo tanto, no estaría en aptitud de imponer una sanción que se estime justa al estar en consonancia con el *quantum* de la multa dentro de un mínimo y un máximo.

De lo hasta ahora expuesto, es posible afirmar lo siguiente:

1. Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito.
2. Una multa es excesiva cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable.
3. Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.
4. Para que una multa no sea contraria a la Norma Fundamental, debe determinarse su monto o cuantía, tomarse en cuenta la gravedad de la

infracción, la capacidad económica del infractor y la reincidencia de éste en la comisión del hecho.

5. La garantía de prohibición de multas excesivas, contenida en el artículo 22 constitucional se presenta en la práctica casi siempre en relación con la determinación concreta de la sanción administrativa, pero esta prohibición comprende también al legislador.
6. La multa excesiva puede estar establecida en la ley que emana del Poder Legislativo cuando se señalan sanciones fijas que no dan bases para la autoridad administrativa a individualizar esa sanción, permitiendo a ésta un actuar arbitrario, aunque esté dentro de los límites establecidos en la propia ley.

De la literalidad de las normas impugnadas se constata que no establecen parámetros mínimo y máximo, impide que la autoridad administrativa individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurran en cada caso.

En esta tesitura, los artículos impugnados, por el solo hecho de prever una cantidad fija como monto de las multas, resultan desproporcionales, al no proporcionar a la autoridad un parámetro entre un mínimo y un máximo, que permita, con base en la situación económica del infractor individualizar la sanción pecuniaria.

Lo anterior conduce a concluir que las multas previstas en los artículos de las Leyes de Ingresos impugnadas, para el ejercicio fiscal de la presente anualidad, antes enunciados, 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, tomando en consideración diversos factores, por tanto, vulnera directamente el referido principio consagrado en el artículo 22 de la Constitución Federal.

A manera de ejemplo, no pasa desapercibido para este Organismo Nacional, que lo mandatado en la Constitución Federal, en sus artículos 14, 16 y 22 es observado en el ejercicio desarrollado por el Congreso potosino en la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández, para el ejercicio fiscal de la

corriente anualidad, pues estableció en el diverso 42, fracción II, numerales 11 numerales 11, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 43, 45, 46, 47, 50, 51, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69 y 73, parámetros mínimo y máximo, para que la autoridad administrativa individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurren en cada caso; situación que no acontece con las normas controvertidas en el presente apartado de este medio de control de constitucionalidad.

Por las razones que se expresaron, los artículos impugnados que imponen multas fijas se traducen en sanciones absolutas, excesivas e inflexibles, al no establecer un monto mínimo y uno máximo que permita graduarlas en relación a la afectación del bien jurídico tutelado, tomando en consideración la responsabilidad de la persona, las circunstancias del caso y su capacidad económica resultando violatorias del derecho a la seguridad jurídica, a los principios de legalidad y de proporcionalidad, así como a la prohibición de multas excesivas, resultando por tanto inconstitucionales.

**SEGUNDO. Los artículos impugnados que se indican en el apartado III.2 del presente ocurso, al prever el pago de derechos por permisos para eventos o fiestas familiares, vulneran los derechos a la libertad de reunión e intimidad, así como la prohibición de injerencias arbitrarias, previstos en los numerales 9º y 16 de la Norma Fundamental.**

En el presente concepto de invalidez se desarrollan los argumentos que demuestran que las normas impugnadas vulneran los derechos humanos de vida privada, intimidad o de privacidad y libertad de reunión, toda vez que establecen el cobro por la emisión de un permiso o autorización municipal para la realización de eventos sociales particulares, eventos públicos de particulares en casa o domicilio particular, sin fines de lucro, tales como bailes, bodas, XV años, bautizos, con motivos de 3 años, cumpleaños y en general todo evento social de particulares; las disposiciones controvertidas son las siguientes:

1. Artículo 37, fracción X, Ley de Ingresos del Municipio de Alaquines, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal 2019.

2. Artículo 37, fracción VIII, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.
3. Artículo 32, fracción X, incisos a), b) y d) de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciro de Acosta, S.L.P, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.
4. Artículo 36, fracción VII, inciso d) de la Ley de Ingresos del Municipio de Venado, S.L.P., para el ejercicio Fiscal del año 2019.

Las referidas disposiciones normativas, tal como enunció, devienen inconstitucionales porque establecen cobros ya sea para la expedición de un permiso o autorización municipal para la celebración de eventos particulares, en domicilio, en casa particular o en casa de terceros sin fines de lucro, tales como bailes, bodas, XV años, bautizos, con motivos de 3 años, cumpleaños y en general todo evento social de particulares sin fines de lucro, por lo cual devienen a los derechos fundamentales de reunión, intimidad, vida privada y a su vez transgrede la prohibición de injerencias arbitrarias en la esfera jurídica de las personas, reconocidos en el bloque constitucional.

Para evidenciar que las normas impugnadas transgreden los derechos enunciados, se procede a desarrollar en primer lugar el derecho a la privacidad, intimidad o vida privada, concatenado con la prohibición de injerencias arbitrarias, para concluir con algunas consideraciones relativas al derecho de reunión.

El derecho a la intimidad encuentra su fundamento en el numeral 16<sup>5</sup> de la Norma Fundamental en el sistema jurídico mexicano, pues el referido precepto constitucional establece para todas las personas una seguridad jurídica de no ser molestados en la privacidad de su persona, su intimidad familiar o de sus papeles o posesiones.

---

<sup>5</sup> **Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.** En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. (...)

Así, el reconocimiento del derecho a una vida privada, a partir de la premisa de inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad esencial es resguardar la privacidad personal y familiar,<sup>6</sup> mismas que no están sujetas al conocimiento ajeno o público, ni a intromisiones de terceros, de ello se desprende que el referido derecho legitima al titular para exigir respeto a su vida privada y repudiar toda intromisión o molestia que por cualquier medio pretenda realizarse en el ámbito reservado de su vida; así lo sostuvo la Segunda Sala de ese Alto Tribunal en el siguiente criterio:

**“DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Dicho numeral establece, en general, la garantía de seguridad jurídica de todo gobernado a no ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado, de lo que deriva la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad primordial es el respeto a un ámbito de la vida privada personal y familiar que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, con la limitante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para las autoridades. En un sentido amplio, la referida garantía puede extenderse a una protección que va más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que se desenvuelve normalmente la privacidad o la intimidad, de lo cual deriva el reconocimiento en el artículo 16, primer párrafo, constitucional, de un derecho a la intimidad o vida privada de los gobernados que abarca las intromisiones o molestias que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de la vida.”<sup>7</sup>

En ese sentido, el derecho a la privacidad constituye un derecho fundamental reconocido y protegido en el ámbito constitucional. En efecto, la noción de lo privado se encuentra vinculada con aquello que no constituye vida pública, lo que se reserva frente a la acción y conocimiento de los demás, lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige, nociones que fueron planteadas en la tesis CCXIV/2009, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra establece:

---

<sup>6</sup> Véase la sentencia del Amparo en Revisión 134/2008, resuelto en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en fecha treinta de abril del dos mil ocho, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, secretario Rolando Javier García Martínez.

<sup>7</sup> Tesis 2a. LXIII/2008, Segunda Sala, Novena Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, mayo de 2008, p. 229.

**“DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO GENERAL Y LA IMPORTANCIA DE NO DESCONTEXTUALIZAR LAS REFERENCIAS A LA MISMA.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido en varias tesis a los rasgos característicos de la noción de lo "privado". Así, lo ha relacionado con: lo que no constituye vida pública; el ámbito reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás; lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige; las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia; o aquello que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos. Por otro lado, el derecho a la vida privada (o intimidad) está reconocido y protegido en declaraciones y tratados de derechos humanos que forman parte del orden jurídico mexicano, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 12), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 11) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 16). Al interpretar estas disposiciones, los organismos internacionales han destacado que la noción de vida privada atañe a la esfera de la vida en la que las personas pueden expresar libremente su identidad, ya sea en sus relaciones con los demás o en lo individual, y han destacado su vinculación con un amplio abanico de otros derechos, como la inviolabilidad de la correspondencia y de las comunicaciones en general, la inviolabilidad del domicilio, las garantías respecto de los registros personales y corporales, las relacionadas con la recopilación y registro de información personal en bancos de datos y otros dispositivos; el derecho a una vivienda adecuada, a la salud y a la igualdad; los derechos reproductivos, o la protección en caso de desalojos forzados. Las afirmaciones contenidas en las resoluciones nacionales e internacionales son útiles en la medida en que no se tomen de manera descontextualizada, emerjan de un análisis cuidadoso de los diferentes escenarios jurídicos en los que la idea de privacidad entra en juego y no se pretenda derivar de ellas un concepto mecánico de vida privada, de referentes fijos e inmutables. Lo único que estas resoluciones permiten reconstruir, en términos abstractos, es la imagen general que evoca la idea de privacidad en nuestro contexto cultural. Según esta noción, las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad -para el desarrollo de su autonomía y su libertad-. A un nivel más concreto, la misma idea puede describirse apelando al derecho de las personas a mantener fuera del conocimiento de los demás (o, a veces, dentro del círculo de sus personas más próximas) ciertas manifestaciones o dimensiones de su existencia (conducta, datos, información, objetos) y al correspondiente derecho a que los demás no las invadan sin su consentimiento. En un sentido amplio, entonces, la protección constitucional de la vida privada implica poder conducir parte de la vida de uno protegido de la mirada y las injerencias de los demás, y guarda conexiones de variado tipo con pretensiones más concretas que los textos constitucionales actuales reconocen a veces como derechos conexos: el derecho de poder tomar libremente ciertas decisiones atinentes al propio plan de vida, el derecho a ver protegidas ciertas manifestaciones de integridad física y moral, el derecho al

*honor o reputación, el derecho a no ser presentado bajo una falsa apariencia, el derecho a impedir la divulgación de ciertos hechos o la publicación no autorizada de cierto tipo de fotografías, la protección contra el espionaje, la protección contra el uso abusivo de las comunicaciones privadas, o la protección contra la divulgación de informaciones comunicadas o recibidas confidencialmente por un particular.”<sup>8</sup>*

Aunado a la anterior, esa Suprema Corte ha sostenido que el Estado puede concesionar los actos que caen dentro de sus atribuciones y los que por interés público debe vigilar, pero no aquéllos que por estar dentro de las actividades que la Constitución Federal garantiza al individuo, puede éste ejecutar libremente, sin el permiso o gracia de la autoridad.<sup>9</sup>

En este orden, es evidente que en el sistema jurídico doméstico mexicano, así como en los criterios sostenidos por ese Máximo Tribunal Constitucional, existe el reconocimiento al derecho a la vida privada, privacidad o intimidad, que las normas impugnadas vulneran, toda vez que representan una intromisión al ámbito íntimo de las personas respecto del cual el Estado no puede concesionar sus actos, por estar dentro de las actividades que la Constitución Federal garantiza al individuo, por lo que puede éste ejecutar libremente, sin el permiso o gracia de la autoridad.

En efecto, las normas impugnadas al pretenden permisionar o concesionar algún evento social particular, en domicilio o casa particular, interfiere con la esfera más personalísima o íntima de las personas, lo que implica indiscutiblemente una injerencia al espacio privado de las personas que residen en tales municipalidades.

Ahora bien, el artículo 9º de la Constitución Federal<sup>10</sup> reconoce el derecho humano de reunirse con cualquier objeto, siempre que éste sea lícito y a la vez

---

<sup>8</sup> Tesis 1a. CCXIV/2009, Primera Sala, Novena Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, diciembre de 2009, p. 277.

<sup>9</sup> Tesis s/n, derivada del Amparo administrativo en revisión 4953/35, Segunda Sala, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, pág. 4647, del rubro: “**CONCESIONES ADMINISTRATIVAS, SUS CARACTERÍSTICAS.**”

<sup>10</sup> Artículo 9o. **No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito;** pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para

impone la prohibición para las autoridades de coartar dichas reuniones lícitas, ello, aunado a que, como ya se mencionó, los derechos a la intimidad y la vida privada encuentran su fundamento constitucional en la inviolabilidad del domicilio.

La Primera Sala de ese Alto Tribunal ha señalado que el derecho a la libertad de reunión consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica.<sup>11</sup>

Por su parte, el artículo 15 de la Convención Americana “*reconoce el derecho de reunión pacífica*”. Sobre este derecho humano, el Tribunal Interamericano ha señalado que abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos y ha determinado que el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente.<sup>12</sup>

Lo anterior es así, en virtud de que ello supone que es imperativo para las personas el solicitar una autorización o anuencia a las autoridades municipales en todas las ocasiones en que se quiera realizar un evento social particular en su casa o domicilio, lo cual les impide reunirse con plena libertad para celebrar algún acontecimiento que cada grupo considere relevante en sus vidas, situación que se estima contraria a la libertad de reunión establecida en el artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe precisar que este Organismo Nacional no se opone a que exista una regulación administrativa dentro de las actividades comerciales al hecho de que se tengan salones para la realización de eventos privados, familiares o sociales;

---

tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. (...)

<sup>11</sup> Tesis 1a. LIV/2010, Primera Sala, Novena Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, marzo de 2010, p. 927, del rubro: “**LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS**”.

<sup>12</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 171.

sin embargo, un permiso o autorización para esos efectos diverge considerablemente de la necesidad de solicitar la anuencia o aquiescencia de las autoridades –que adicionalmente les constriñe a pagar derechos por ese concepto– para que las personas puedan reunirse con cualquier objeto lícito, tal como lo reconoce la Norma Fundante, pues ello además incide sin justificación alguna en gran medida dentro de su intimidad y vida privada.

Ahora bien, las normas impugnadas también contravienen disposiciones convencionales, ya que el referido derecho también se encuentra reconocido en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>13</sup>, así como en el diverso 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>14</sup>; en ese entendido las disposiciones normativas que nos ocupan en la presente acción de inconstitucionalidad no únicamente contravienen la Constitución Federal sino también las citadas disposiciones convencionales.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el artículo 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce que existe un ámbito personal que debe estar a salvo de intromisiones por parte de extraños y que el honor personal y familiar, así como el domicilio, deben estar protegidos ante interferencias;<sup>15</sup> además, ha señalado que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública. En este orden de ideas, el domicilio se convierte en un espacio en el cual se puede desarrollar libremente la vida privada.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> **Artículo 11.** Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

<sup>14</sup> **Artículo 17**

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

<sup>15</sup> *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de las Masacres de Ituango vs Colombia, Sentencia de 1 de julio de 2006, párr. 193.

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Vereda La Esperanza Vs. Colombia, sentencia de 31 de agosto 2017 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), párr. 242.

Por otra parte, la aludida Corte Interamericana ha señalado en su jurisprudencia que el derecho a la vida privada no es un derecho absoluto, por lo tanto, puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias. Por ello, las mismas deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, es decir, deben ser necesarias en una sociedad democrática, situación que se considera que en la especie no se actualiza, toda vez que la norma es abierta e imprecisa en demasía, de forma tal que cualquier reunión celebrada por particulares podría requerir la tramitación del permiso respectivo y actualizaría el hecho imponible de los derechos controvertidos<sup>17</sup>.

Luego entonces, el legislador local al establecer una cuota para expedir una autorización para que las personas puedan celebrar eventos sociales particulares, eventos públicos de particulares, tales como bailes, bodas, XV años, bautizos, con motivos de 3 años, cumpleaños y en general todo evento social que se realice en casa o domicilio particular, sin fines de lucro, mismos que se desarrollan en un ámbito privado, vulneran los derechos humanos puntualizados.

En este entendido, los derechos fundamentales de vida privada, intimidad o privacidad, la libertad de reunión, así como la prohibición de injerencias arbitraria se encuentran reconocidos en marco de control de regularidad constitucional, mismos que, a consideración de esta Comisión Nacional fueron transgredidos por legislador potosino, ya que al establecer una cuota para expedir un permiso o autorización para que las personas, en el ejercicio de citados derechos, celebren eventos sociales o públicos de particulares, tales como bailes, bodas, XV años, bautizos, con motivos de 3 años, cumpleaños y en general todo evento social que se realice en casa o domicilio particular, sin fines de lucro.

---

<sup>17</sup> Véase. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile, sentencia, fondo, reparaciones y costas, de 24 de febrero de 2012, párr. 193.

Lo anterior, en razón de que el Estado no puede interferir en los actos que caen dentro de las actividades que la constitución garantiza al individuo, las cuales pueden ejecutar libremente sin el permiso o gracia de la autoridad.<sup>18</sup>

En consecuencia, las normas tildadas de inconstitucionales de las leyes de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2019 de los Municipios de Alaquines, Salinas, San Ciro de Acosta y Venado, todos del Estado de San Luis Potosí, transgreden los derechos fundamentales de reunión, intimidad, vida privada y la prohibición de injerencias arbitrarias, pues dichas actividades que somete a autorización municipal el legislador local deben presumirse lícitas, en tanto que no configuran algún tipo penal; en ese orden, su celebración constituye el libre ejercicio del derecho fundamental de reunión.

Por otra parte, dado que las referidas celebraciones o festividades se realizan en el seno privado de las personas, el Estado se encuentra vedado a realizar algún tipo de intromisión, pues este se encuentra obligado a garantizar no se vulnere referido derecho.

Así, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el exigir el pago por permisos o autorización para la celebración de reuniones privadas por parte de las personas, constituye una intrusión injustificada, en la vida privada de las personas, resultando indiscutiblemente que las normas impugnadas vulneran los derechos humanos a la intimidad y la libertad de reunión, en los términos que han sido precisados.

**TERCERO. Los artículos impugnados que se refieren en el apartado III.3 de la presente demanda establecen un cobro por el registro de nacimiento extemporáneo, por lo tanto transgreden el derecho humano a la gratuidad del mismo y a la identidad consagrados en el artículo 4º, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el transitorio segundo del decreto que reforma el artículo 4º constitucional; 3 y 18 de la**

---

<sup>18</sup> Tesis s/n, derivada del Amparo administrativo en revisión 4953/35, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXX, pág. 4647, del rubro: “**CONCESIONES ADMINISTRATIVAS, SUS CARACTERISTICAS.**”

**Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.**

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los artículos 21, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde; 46, fracción XVIII, Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí, (Decretos 0081 y 0082); 26, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Vanegas; 22, fracción VI, inciso f), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arista, y 26, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, todos del Estado de San Luis Potosí para el ejercicio Fiscal del año 2019, resultan inconstitucionales al vulnerar el derecho fundamental a la identidad ya que establecen cobros por el registro extemporáneo del nacimiento de las personas o multas por la misma razón.

Para demostrar lo anterior, conviene tener presente, en primer término que, el derecho a la identidad implica, tautológicamente, que toda persona desde el momento de su nacimiento debe tener identidad, entendida ésta, como un conjunto de rasgos propios de un individuo que lo caracterizan y diferencian frente a los demás, y que le dan consciencia de sí mismo. En ese sentido, de forma interdependiente, en este derecho convergen otros derechos fundamentales como el nombre, la nacionalidad, la filiación o la personalidad jurídica.

En el orden constitucional mexicano el derecho a la identidad se encuentra reconocido en el párrafo octavo del artículo 4º de nuestra Constitución Federal,<sup>19</sup> de cuyo texto pueden desprenderse cuatro postulados fundamentales para las autoridades del Estado en relación con la protección de derechos humanos, a saber:

A. Toda persona tiene derecho a la identidad.

---

<sup>19</sup> **Artículo 4º.** (...)

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

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

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

Es decir, el acto registral del nacimiento, por sí mismo, constituye un reconocimiento de existencia de otros derechos como son el nombre, la nacionalidad, la filiación, la personalidad jurídica y a su vez facilita la participación social de niños y niñas.

Por lo que, en nuestro país, el registro de nacimiento es un presupuesto formal para el desarrollo y la inclusión en la vida económica, política y cultural, así como el pleno acceso a otros derechos esenciales como la protección de la salud, la educación, trabajo digno y socialmente útil, o derechos de carácter político, puesto que las actas de nacimiento son documentos públicos que se necesitan para el desarrollo de aspectos vitales desde el primer momento de vida de un individuo y hasta en su edad adulta.

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

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

- **La universalidad:** entendida como el aseguramiento a toda persona del acceso al registro de su nacimiento en el territorio nacional, independientemente de su origen étnico, sexo, condición económica, origen geográfico, o cualquier otra circunstancia.
- **La gratuidad:** que se refiere a la eliminación del cobro de cualquier tarifa oficial o extra oficial por servicios de registro de nacimiento o emisión del acta respectiva, sin importar si el registro se da de manera oportuna o tardía
- **La oportunidad:** se refiere a la aspiración de que el registro se realice inmediatamente después del nacimiento.

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

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

Ahora bien, la problemática descrita, puede afectar en mayor medida a las niñas y niños que pertenecen a la población más marginada: niños y niñas indígenas; migrantes o hijas e hijos de migrantes; que viven en áreas rurales, zonas remotas o fronterizas, entre otros.

Esto es así porque las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son diversas a nivel legal, geográfico, económico, administrativo y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno. De entre ellos destacan los costos asociados al registro y emisión del acta de nacimiento como una importante limitante, sobre todo para las personas con mayor marginación social.

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

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

Adicionalmente, la obligación de garantizar implica, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

*La Corte afirma, que “[l]a obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta*

*gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos*<sup>20</sup>

Ahora bien, para la materialización del derecho a la identidad, un presupuesto jurídico formal necesario, es inscribir el nacimiento en los registros públicos del estado civil y de esa manera asentar públicamente el reconocimiento del nombre, nacionalidad y filiación de la persona. De esa forma el registro civil universal del nacimiento es la base para que las personas accedan a todos los demás derechos interrelacionados con el derecho a la identidad.

Por ese motivo, el Poder Reformador de la Constitución, dispuso en el artículo Segundo Transitorio<sup>21</sup> del Decreto que reforma el artículo 4° constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de junio de 2014, que a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, disponían de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derechos por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta respectiva.

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

Si bien los tratados internacionales en la materia no reconocen la característica de gratuidad como parte del derecho a la identidad, en tanto se limitan a exigir a los Estados que garanticen a sus ciudadanos el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona, lo cierto es que nuestro texto

---

<sup>20</sup> Véase Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C.

<sup>21</sup> **SEGUNDO.** A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

constitucional sí reconoce la gratuidad en el registro de nacimiento como una garantía que el Estado otorga para hacer efectivo dicho derecho.<sup>22</sup>

Contrario a lo anterior, las disposiciones impugnadas del Estado de, San Luis Potosí, para el Ejercicio Fiscal del año 2019, establecen un cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, y multas por la misma razón. Cabe precisar que conforme al artículo 145<sup>23</sup> de la Ley del Registro Civil de esa entidad federativa dispone que será considerado registro extemporáneo de nacimiento el realizado después del término de ciento ochenta días.

Así, el legislador del Estado de San Luis Potosí perdió de vista la finalidad de la ya referida reforma de 17 de junio de 2014, al artículo 4º constitucional, ya que al establecer un cobro por registro extemporáneo para quienes tienen la obligación de llevar a los nacidos al registro, desnaturaliza los fines constitucionales, todo ello en perjuicio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

Dicho de otro modo, las normas impugnadas, al establecer una tarifa de cobro por el registro extemporáneo de nacimiento o en su caso, una multa por dicho registro fuera de tiempo, introducen un pago directo o indirecto por el ejercicio del derecho a la identidad, cuya consecuencia es desincentivar a las personas a que deben acudir a realizar el registro referido.

Es decir, las normas se constituyen obstáculos para acceder a la identidad y sus derechos conexos, sin perder de vista que el registro gratuito del nacimiento es una obligación constitucional del Estado, cuyo objeto es garantizar el derecho aludido.

---

<sup>22</sup> Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2018 del 3 de diciembre de 2018, párrafo 28.

<sup>23</sup> **“ARTÍCULO 145. Será considerado registro extemporáneo de nacimiento el realizado después del término de ciento ochenta días** que establece el artículo 63 de la presente Ley. Sólo para el caso de que no existan duplicados, o cuando no hayan existido registros, se podrá recibir prueba del acto, y previo el trámite administrativo o judicial, según corresponda, se hará la inscripción respectiva.”

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

Ahora bien, resulta importante destacar que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre las tarifas por registro extemporáneo de nacimiento establecidas por el legislador.

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

En las sentencias de los citados medios de control de la constitucionalidad ese Alto Tribunal determinó que, el cobro por el registro extemporáneo, representa una transgresión al derecho a la identidad y, aunque la imposición de la tarifa por registro extemporáneo pudiera perseguir un fin considerado legítimo, como propiciar que los padres a que declaren el nacimiento de sus hijas e hijos de manera inmediata al nacimiento, lo cierto es que la consecuencia es verdadera es desincentivar a los padres a que ocurran a hacer el registro de sus hijas e hijos.

En efecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que condicionar a una temporalidad la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil es inconstitucional, como se desprende de las líneas que se citan a continuación:

*“35. Por este motivo, no sólo sería inconstitucional el cobro por el registro extemporáneo, sino también otro tipo de medidas y prácticas que atenten contra la gratuidad de la primera acta de nacimiento, como son fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial, o requerir que la misma*

*tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que lo anterior obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional ya referida.*

*36. En este sentido, se trata de un derecho de carácter universal, en la medida que el texto constitucional no establece ningún límite ni restricción para su titularidad, ni para su goce o ejercicio. Asimismo, se tiene que la inscripción del nacimiento es indivisible del reconocimiento del derecho a la identidad, toda vez que el sujeto cobra existencia legal para el Estado por virtud de este acto jurídico, es decir, a partir de su inscripción en el registro civil se le reconoce una identidad con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía.”<sup>24</sup>*

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

De tal suerte, que con las normas impugnadas que se ponen a control de esa Suprema Corte, también se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho a la identidad, porque el Estado no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para consecución de ese derecho de las personas, como es el cobro decretado en las normas legales que se combate.

Por las razones expuestas es que se solicita la invalidez de las normas impugnadas, pues resultan incompatibles con el adecuado marco constitucional y convencional de protección de derechos humanos que debe imperar en el Estado Mexicano, y se someten a juicio de ese Alto Tribunal, como único y último intérprete constitucional, para que, previa la valoración de los argumentos planteados, estime la declaración de inconstitucionalidad de las leyes reclamadas para la preservación y garantía de los derechos de las personas.

**CUARTO. Los artículos impugnados señalados en el apartado III.4 imponen una multa por insultos a la autoridad municipal de tránsito y por ofender a algún miembro de la sociedad, así como por producir ruidos por cualquier**

---

<sup>24</sup> Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2018 del 3 de diciembre de 2018, párr. 35 y 36.

**medio que provoquen molestia o alteren la tranquilidad de las personas, lo que implica una indeterminación en las conductas sancionables, vulnerando el derecho de seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, pues lo que tutelan es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre y, por tanto, en estado de indefensión.

En este sentido, estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “*saber a qué atenerse*”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetara sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la ley pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la norma tenga plena certeza sobre su situación ante las leyes.

Es así que, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la

obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior, toda vez que en un Estado Constitucional Democrático de Derecho, como lo es el nuestro, 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 y que acote debidamente su actuación, 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 determinadas y 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, como se precisó previamente, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todo el 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.

Es así que estos derechos fundamentales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado, no sólo a acotar el contenido de las mismas y el actuar de la autoridad, sino también a encauzar el producto de su labor legislativa de acuerdo con los mandatos constitucionales al momento de configurar las normas cuya expedición le compete, a fin de que se establezcan los elementos mínimos para que se evite incurrir en arbitrariedades.

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

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.**

- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

En ese sentido, debe concluirse que los órganos legislativos se encuentran constreñidos a definir de manera suficiente y precisa las conductas que se sancionarán dentro del ámbito del derecho administrativo, de manera que las autoridades que se encuentren encargadas de operar el sistema normativo no incurran en arbitrariedad o discrecionalidad en su aplicación.

En el presente apartado se argumenta que las disposiciones impugnadas vulneran el derecho a la seguridad jurídica al prever una multa a las personas que insulten a la autoridad de tránsito municipal y a aquéllas que agredan u ofendan a algún miembro de la sociedad; o bien, porque la multa se impone por producir ruidos por cualquier medio que provoque molestia o altere la tranquilidad de las personas, dado que ello no permite que los gobernados tengan plena certeza de qué tipo de conductas son las que se consideran reprochables conforme a la ley.

Para una mayor claridad en el desarrollo de este concepto de invalidez, se dividirá esta parte en dos, en atención a la conducta que actualiza la hipótesis de la imposición de la multa.

**A. Por Insultos, ultrajes, ofensas y agresiones verbales a la autoridad de tránsito o a cualquier miembro de la sociedad.**

Los artículos impugnados en este concepto de invalidez no permiten que las personas tengan conocimiento suficiente de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades en caso de exteriorizar una manifestación o idea que pudiera constituir una presunta ofensa, injuria, ultraje o agresión verbal, ya sea dirigida tanto a las autoridades de tránsito municipal como a miembros de la sociedad.

Si bien el legislador potosino consideró necesario contar con mecanismos que podrían perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lo cierto es que, su establecimiento debe ser de tal manera cuidadoso que se respeten los diversos derechos que pudieran pugnar, como en el caso, el derecho de seguridad jurídica que exige dotar de certidumbre a las personas respecto de las consecuencias jurídicas que derivan de las conductas que llevan a cabo.

En ese sentido, de un análisis de las normas que se controvierten, resulta patente que la norma objeto de control permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto de expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como ofensivo contra cualquier persona a las que se infieran.

De manera específica, algunas de las normas objeto de impugnación contemplan la ofensa o el ultraje en contra de la autoridad de tránsito municipal. Dada la especial calidad del sujeto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>25</sup> ha señalado que los límites de crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un más riguroso control de sus actividades y manifestaciones en comparación con aquellos particulares sin proyección pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.<sup>26</sup>

Esto no significa que la proyección pública de las personas las prive de su derecho al honor. En este sentido, es importante enfatizar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce un derecho al insulto o a

---

<sup>25</sup> Tesis 1a. XLIII/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, Novena Época, tomo XXXI de marzo de 2010, página 928.

<sup>26</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 113/2015 y su acumulada 116/2015, correspondiente al veintinueve de mayo de dos mil dieciocho.

la injuria gratuita, sin embargo, tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.<sup>27</sup>

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

Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada.<sup>28</sup> Esta aclaración es fundamental en tanto que las personas no estarán sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad durante todas sus vidas, sino que dicho umbral de tolerancia deberá ser mayor solamente mientras realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de trascendencia pública.

Es decir, los artículos impugnados, lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, constituyen una restricción indirecta carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad municipal pueda determinar discrecionalmente cuando un sujeto expresa una ofensa, agresión verbal, insulto o ultraje hacia la autoridad o algún particular, que lo haga acreedor a la imposición de una sanción.

Es de advertirse que la enunciación de las conductas susceptibles de ser sancionadas permite un amplio margen de ambigüedad, pues ello se sustenta

---

<sup>27</sup> Jurisprudencia 1a./J. 31/2013 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, p. 537.

<sup>28</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 86.

en una apreciación subjetiva acerca del menoscabo en la estimación personal o en la honrra de una persona para que se considere agredida por otro sujeto. Para que ello ocurra, se requiere que el individuo valore si se le ha causado un daño a su dignidad o estimación propia, lo cual resulta desconocido e indeterminado para el resto de las personas.

Es decir, la calificación del insulto, ultraje, ofensa y agresión verbal no responderá a criterios objetivos, sino que quedan en el ámbito estrictamente personal. En esa medida, la relatividad del grado de afectación puede variar entre cada persona, bien sea por la determinación de su carácter, su estimación persona, su entorno social, familiar e incluso educativo, que definirán cuando algún tipo de expresión pudiera resultarle altamente injurioso, mientras que para otros no representaría ningún tipo de afectación.

Por tales razones, ese tipo de actos adolece de un amplio margen de apreciación, al no permitir discernir en todos los casos cuando una conducta pudiera resultar un insulto, un ultraje, una ofensa o una agresión de carácter verbal, ya que la valoración de sentirse agraviado queda en la estricta esfera personal de los sujetos.

Ello significa que existe la posibilidad de que el individuo a quien se dirige la sanción no tenga la certeza de que con su conducta pueda o no actualizar la acción que conforma el ilícito. Lo anterior es así debido a que aluden a referencias imprecisas o indeterminadas, que conlleva a un amplio espectro de conductas, pues un mero pronunciamiento de una palabra o gesticulaciones puede incluir la imputación de hechos falsos o la formulación de juicios de valor respecto de la presunta víctima.

El Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 2255/2015, pronunció importantes planteamientos con relación al delito de ultraje y el problema del empleo de vocablos vagos e imprecisos en las normas punitivas:

- Se debe atender a la totalidad de la disposición en que se encuentra tal vocablo y el contexto en el que se aplica para determinar si es que el

grado de indeterminación resulta razonable o no, atendiendo al principio de taxatividad.

- Si las precisiones de la norma penal resultan insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que actualizan el tipo, el enunciado normativo resultará abierto al grado que en cada caso la autoridad competente es quien califica, según su arbitrio, las palabras expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan un ultraje, lo que genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.
- Al no estar debidamente definidos cuáles actos o conductas causan un agravio, propio del ultraje, impide que los destinatarios de la norma puedan saber con razonable precisión cuál es la conducta que en su interacción con la autoridad será sancionada penalmente, por considerarse un ultraje.<sup>29</sup>

Si bien no escapa al conocimiento de esta Comisión Nacional que el Máximo Tribunal se refiere de manera concreta a la materia penal, resulta importante destacar que el *principio de taxatividad* debe estimarse aplicable a la materia administrativa sancionadora, ya que de ésta también derivan algunas penas o sanciones como resultado de la facultad punitiva del Estado, cuestión que también fue desarrollada en el primer concepto de invalidez de la presente demanda.

En efecto, el carácter de ser considerado el derecho penal como la “última ratio” existe junto a él otra manifestación con semejantes características como lo es el procedimiento administrativo sancionador, en virtud de que ambos ejercen el castigo derivado del Estado en algunos supuestos, como la facultad con la que cuenta para imponer penas, sanciones o medidas de seguridad ante la comisión de actitudes contrarias a derecho.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Sentencia pronunciada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo Directo en Revisión 2255/2015, del 07 de marzo de 2016, p. 34.

<sup>30</sup> Resolución del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de la contradicción de tesis 200/2013, de 28 de enero de 2014, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero, Párr. 101

Ante tal circunstancia, se considera que mediante el procedimiento administrativo sancionador el Estado ejerce su potestad punitiva que trae como consecuencia que el ciudadano se pueda ver sancionado, por tanto, los derechos y garantías propias del procedimiento han de ser observadas con rigor.<sup>31</sup>

Así, para la imposición de penas por la comisión de un ilícito se exige que, para determinar la tipicidad de una conducta, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. De tal manera, el mandato de *taxatividad* 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.<sup>32</sup>

Ello viene a significar que el principio de taxatividad resulta de suma relevancia para atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios.

Si bien es cierto que esa Suprema Corte ha establecido que lo anterior no significa que para salvaguardar el referido principio el legislador tenga la obligación de definir cada vocablo que emplea, dicho Tribunal ya se ha pronunciado en lo tocante a castigar el ultraje, el cual al resultar muy abierto y posibilitar la restricción de conductas que pudieran actualizar la conducta típica, fue considerado violatorio del principio de taxatividad.

Por el tipo de relación supra a subordinación que existe entre los particulares y las autoridades, como lo son las de tránsito municipal, los gobernados se encuentran en una situación desventajosa frente a aquéllos, pues, como ya se hizo notar con antelación, la valoración de la ofensa y el ultraje depende de manera exclusiva de la apreciación subjetiva de los individuos en la medida en

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, párr.103.

<sup>32</sup> Tesis de Jurisprudencia 1ª./J.54/2014 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materia Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Libro 8, julio de 2014, p. 131, de rubro: "**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTENIDO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLE DESTINATARIOS**".

que estimen que las acciones aludidas le causaron un daño, lo que quiere decir que el presente caso, la autoridad de manera arbitraria determinará cuando un sujeto será acreedor a una sanción por hacerle ofendido o ultrajado.

Por otro lado, en cuanto a la imposición de multas por ofender o agredir verbalmente a cualquier miembro de la sociedad, operan las mismas consideraciones vertidas en cuanto a la delimitación de la conducta que se castiga, pues como ya quedó expuesto, no permite al destinatario de la norma determinar cuándo su conducta podría actualizar la hipótesis legal y, en consecuencia, hacerse acreedor a una sanción.

No obstante, en ese supuesto, al ser las relaciones entre los sujetos distintas a las que se tiene respecto de la autoridad, se requiere también tomar en consideración otros aspectos de igual envergadura.

**B. Por la producción de ruidos que por cualquier medio provoquen molestia o alteren la tranquilidad de las personas.**

Por cuanto hace a las disposiciones que multan la producción de ruidos que provoquen molestia o alteren la tranquilidad de las personas, conviene precisar que las actividades propias de la manifestación de ideas, así como de la realización de cualquier tipo de actividad en el espacio público y privado, necesariamente trae aparejada la emisión ruidos que la autoridad puede estimar como notoriamente atentatorios contra la tranquilidad o salud de las personas.

De ello se colige que, en aras de salvaguardar la tranquilidad de las personas, la autoridad policiaca válidamente podría privar de la libertad a una persona y presentarlo ante el juez cívico, aduciendo la comisión de dichas infracciones.

Cabe destacar que la norma que se impugna, al indicar que una infracción contra la tranquilidad de las personas la constituye el producir ruidos, por cualquier medio “que atenten contra la tranquilidad de las personas”, lo cual implica necesariamente una evaluación subjetiva, cuya brecha de apreciación de la norma se abre desproporcionadamente pues en ese tenor cualquier ruido sería susceptible de atentar notoriamente contra la tranquilidad de las personas.

Es decir, lo que puede resultar una afectación evidente a la tranquilidad de una persona no implica que lo sea para todos, pues ello depende del margen de tolerancia de cada individuo. Así, en el caso concreto la norma que se impugna en este medio abstracto de constitucionalidad tiene un espectro de aplicación muy amplio, que puede redundar incluso en la afectación de derechos como la libre manifestación de ideas, motivo por el cual, nos encontramos ante una descripción normativa que, bajo los esquemas ya descritos, puede ser utilizada para reprimir una protesta social.

Lo anterior implica que la norma pone en riesgo el ejercicio de una multiplicidad de derechos, pues si bien es cierto que dentro de un Estado Constitucional Democrático de Derecho son admisibles las restricciones a los mismos, lo cierto es que la norma que se somete a control constitucional permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que permite que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto de manifestación de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, de acuerdo con los parámetros desarrollados previamente en el concepto de invalidez que nos ocupa.

En suma, se colige que el legislador del Estado de San Luis Potosí estableció sanciones de carácter administrativo de forma ambigua, vaga, imprecisa y excesivamente amplia, situación que implica incertidumbre para los gobernados, pues las normas impugnadas no les permite conocer el objeto preciso de la prohibición, que además, por su carácter subjetivo de apreciación, puede redundar en restricciones arbitrarias y por tanto hacer nugatorios otros derechos fundamentales, particularmente la libertad de expresión o la libre manifestación de ideas, por lo cual ese Alto Tribunal debe declarar su inconstitucionalidad.

**QUINTO. Las disposiciones impugnadas, señaladas en el apartado III.5 del presente recurso, contemplan un cobro injustificado por la búsqueda y entrega y reproducción de información, lo que vulnera el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información y de seguridad jurídica, así como el principio de gratuidad que rige en la materia, de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones, contemplados en los artículos 6°, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos**

**Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas que establecen el pago de un derecho por la búsqueda y entrega de información, en memoria USB **proporcionada por el propio solicitante**, constituyen un cobro injustificado por el ejercicio de dichos derechos y por tanto implican una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública y una vulneración al derecho de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria.

Para una mayor claridad a continuación se expone el contenido de las disposiciones impugnadas:

Municipio	Disposición impugnada
<b>Matlapa</b>	Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes: (...) X. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información público con forme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (...) d) Por búsqueda de datos del archivo municipal.....\$30.00
<b>Villa de Ramos</b>	Artículo 34. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes: (...) VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información público con forme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (...) c) Información entregada en memoria USB proporcionada por el solicitante.....\$ 7.83

Como se puede apreciar de las transcripciones anteriores, el legislador local cobros por concepto de derechos por la búsqueda de información, así como por la entrega de documentos en memoria USB proporcionada por el solicitante, la cantidad de \$30.00 y \$7.83 pesos respectivamente.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que dichos cobros son inconstitucionales pues los mismos no se justifican ya que, ni la búsqueda de información, ni su reproducción en un dispositivo aportado por el propio solicitante, representan erogación alguna a cargo del Municipio.

Al respecto, debe recordarse que en materia de acceso a la información, en caso de existir costos para obtener la información, sólo se justifican los cobros por el costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; el costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los Documentos, cuando proceda.

En el caso concreto, las disposiciones impugnadas no encuadran en ninguna de las hipótesis por la que resulta constitucionalmente válido imponer cobros, pues, efectivamente, imponen costos por la simple búsqueda de información y pro su reproducción en un medio aportado por el solicitante.

Para sustentar la premisa anterior, a continuación, se desarrolla el alcance del derecho fundamental de acceso a la información con énfasis particular en el principio de gratuidad.

En primer término, debe tomarse en cuenta que el artículo 6° de la Constitución Federal, se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto constitucional que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece las características siguientes:

1. **Toda la información** en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, **es pública** y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.
2. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá **acceso gratuito a la información pública**, a sus datos personales o a la rectificación de estos.

3. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

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 ésta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*<sup>33</sup>, estableció lo siguiente:

1. Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista legítima restricción.
2. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.
3. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.

---

<sup>33</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas) párr. 77, 80, 92, 137, 161 y 167.

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.

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 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.

Como se desprende del criterio emitido por ese Máximo Tribunal Constitucional,<sup>34</sup> el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos, por lo que obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental, haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

---

<sup>34</sup> Tesis P./ J. 54/2008, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, materia Constitucional, Novena Época, junio de 2008, Tomo XXVII, pág. 743, del rubro siguiente: **“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”**

Ahora bien, para el caso concreto, debe enfatizarse que el principio de gratuidad contemplado en el multicitado artículo 6° de la Constitución Federal rige la materia de acceso a la información pública e 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.

Conviene traer a colación que, la reforma y adiciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información, en la fracción III del referido numeral que prevé, entre otras cosas, el principio de gratuidad únicamente por lo que se refiere al 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.

Al respecto, es oportuno puntualizar que, de una interpretación armónica y sistemática del artículo 6° de la Norma Fundamental y el diverso 141<sup>35</sup> de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del citado precepto constitucional, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por regla general, debe ser gratuito y excepcionalmente pueden

---

<sup>35</sup> **Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

- I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;
- II. El costo de envío, en su caso, y
- III. El pago de la certificación de los Documentos, cuando proceda.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante.

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.

En efecto, el principio de gratuidad que rige la materia no es absoluto, ya que, como todos los derechos humanos, permite restricciones. Es así que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 141 que, en caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

1. **El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;**
2. El costo de envío, en su caso, y
3. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

Una recta interpretación de los principios constitucionales en materia de transparencia conlleva a entender que el principio de gratuidad en el derecho de acceso a la información pública se dirige a los procedimientos para la obtención de la información, los cuales están en cargo de las autoridades estatales y ésta no podrán aplicar cobro por los procesos a través de los cuales se pone a disposición del público la información.

Así, los costos en materia de acceso a la información deben ser entendidos como una carga que se dirige a los soportes en los que ésta se entregue, tales como medios magnéticos, copias simples o certificadas, o para su entrega a través de servicios de mensajería cuando así lo solicite el particular, en razón de que esos medios de reproducción y de envío son los que tienen un costo, pero no la información.

Debe recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública pues éste es piedra angular de un Estado democrático, luego entonces, debe ser protegido y garantizado en sus dos dimensiones: individual y social.

La individual, 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 constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual<sup>36</sup>.

El 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 la materia, así que agregar una condición adicional para ejercer el derecho de acceso a la información, cuando tal condición no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, significa generar un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

Acorde a lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa.<sup>37</sup>

Adicionalmente, esta Comisión Nacional considera que también se transgrede el principio constitucional de máxima publicidad de la información, el cual impone

---

<sup>36</sup> Tesis Aislada 2a. LXXXIV/2016 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, pág. 838, del rubro siguiente: **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA.”**

<sup>37</sup> Tesis Aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL.”**

la mayor disponibilidad a petición de los gobernados, en aras de privilegiar su acceso a información de interés público, por lo cual han de superarse los meros reconocimientos formales procesales que hagan nugatorio el ejercicio de este derecho, en la inteligencia de que, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho y una interpretación dinámica y evolutiva –según las circunstancias– debe prevalecer la esencia y relevancia del derecho fundamental, y sólo de manera excepcional podrá restringirse su ejercicio, en la medida que ello se encuentre justificado.

Lo anterior se infiere de que el principio de máxima publicidad implica facilitar la información y el efecto de las normas impugnadas, al imponer un cobro a la reproducción, es desincentivar a las personas de que ejerzan su derecho humano de acceso a la información por la erogación que les causaría.

Es así que se estiman inconstitucionales los preceptos a los que se ha hecho referencia de las leyes de Ingresos de los Municipios de Matlapa y Villa de Ramos del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal 2019, pues contemplan el cobro por búsqueda de información y la entrega de la misma en memoria USB entregada por el solicitante. Respecto de esta última, esta Comisión Nacional estima necesario puntualizar que, si bien no se refiere propiamente a solicitudes en términos de la legislación de transparencia y acceso a la información pública, lo cierto es que el artículo 34, fracción VII, inciso c) impugnado sí regulan en esencia la entrega de información pública solicitada por particulares que obra en los archivos de la entidad pública correspondiente.

Luego entonces, se estima que incluso a aquellas normas resultan aplicables los principios contenidos en el artículo 6º de la Constitución Federal, en materia de transparencia y acceso a la información pública que obra en los archivos gubernamentales.

Precisado lo anterior, las disposiciones impugnadas establecen el pago de derechos en dos supuestos:

- A) Por búsqueda de información del archivo municipal.

B) Por información entregada en memoria USB proporcionada por el solicitante.

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

Ello implica que la norma impugnada se traduce en un obstáculo para el ejercicio pleno al derecho humano de acceso a la información, puesto que de forma injustificada y desproporcionada se pretende establecer un cobro la consulta y expedición de reproducciones por el propio solicitante.

La exclusión del cobro por el ejercicio del derecho de acceso a la información responde a que el principio de gratuidad que rige la materia no permite un cobro *per se* por la solicitud de información, sino que la posibilidad de erogaciones responde a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que llegan a suscitarse. Tal situación que no ocurre en los casos expuestos, puesto que se reitera que la simple búsqueda de información no debe generar ningún costo, así como tampoco que la entrega de la misma se haga en dispositivo suministrado por el propio solicitante, por lo cual no representa un gasto material alguno para el ayuntamiento.

En ese sentido, resulta claro que se configura una trasgresión al ejercicio pleno del derecho de acceso a la información consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el efecto de las normas impugnadas consiste en obstaculizar el ejercicio de dicho derecho.

Estas consideraciones fueron desarrolladas por el Congreso de la Unión al expedir la Ley Reglamentaria del Artículo 6° de la Constitución Federal, que dio origen a Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, precisando que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de

reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas.<sup>38</sup>

Además, el legislador dispuso que la información debe ser entregada sin costo, cuando el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, o cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.

Lo anterior se corrobora con el texto de la exposición de motivos de la Cámara de Senadores sobre la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que, por su relevancia, a continuación, se transcriben los párrafos pertinentes:

*“...Se plantea incorporar que el ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito, **y sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.***

*Se prevé que las leyes que establezcan los costos de reproducción y certificación, para efectos de acceso a la información, deberán considerar en su determinación que los montos permitan o faciliten el ejercicio de este derecho. Para el caso de los costos de envío de la información, dicho fin se procurará a través de la celebración de convenios que reduzcan sus montos de manera significativa. Resulta claro que un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información es precisamente la "gratuidad de la información", distinguible de lo que es la reproducción de la información.*

....

*Por lo que el principio de gratuidad permite hacer accesible el derecho de acceso a todos, al determinarse como gratuitos los procedimientos, al establecerse medios electrónicos en su acceso, costos razonables de reproducción, órganos garantes administrativos no judiciales, ente otros mecanismos más para asegurar dicho principio, y evitar que el ejercicio del derecho sea solo un derecho de unos cuantos.*

*En el contexto del principio de gratuidad se propone que cuando los sujetos obligados posean la información solicitada en medios electrónicos, deberán privilegiar el acceso gratuito a la misma. De estar de acuerdo el particular, en que la entrega de la información se realice en*

---

<sup>38</sup> Exposición de Motivos de la Cámara de Senadores sobre la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p. 14.

*el medio electrónico en el que se encuentra, se le enviará sin costo alguno, mediante correo electrónico o se le pondrá a su disposición la dirección electrónica completa del sitio donde se encuentra la información requerida, comunicándole los datos que le permitan acceder a la misma. Con estos postulados se reitera, el espíritu de la Constitución General, de que el acceso a la información debe ser ágil, sencillo, expedito y no oneroso. Ya que se trata de aprovechar los medios de comunicación electrónica a fin de que la información sea accesible en línea. Dichos principios no tienen más limitantes que la reproducción de la información implique medios materiales como la copia simple o certificada, por citar algún ejemplo, y que la naturaleza del documento impida la digitalización o escaneo de la misma para su entrega en el sistema automatizado.*

*“...Uno de los puntos fundamentales del debido ejercicio del derecho de acceso a la información, consiste en la gratuidad de la información que soliciten los particulares y que estén en posesión de los sujetos obligados. **Por tal motivo, se consideró importante en esta propuesta que toda persona que desee ejercer su derecho de acceso a la información, en principio debe tener acceso de manera gratuita. Sin embargo, como esto no siempre es posible, también se establecieron los mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación por la entrega de la información solicitada.***

***Así, se advierte que los costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de 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.***

***Además, se establece que la información deberá ser entregada sin costo, cuando el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, o cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples...”***

Como se desprende de las líneas transcritas, el legislador federal, en observancia al principio de gratuidad consagrado en el artículo 6° de la Constitución Federal, dispuso que los solicitantes no debían realizar erogación alguna, cuando ellos mismos proporcionaran el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información. Lo anterior se robustece en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General

de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de cuyo texto conviene destacar lo siguiente:

**“Adicionalmente, el principio de gratuidad resulta elemental y se constituye con la premisa de que la entrega de la información es siempre gratuita para el ejercicio del derecho de acceso a la información; sin embargo, esto es distinto a entender la reproducción de la información, verbigracia, será impresa en copias simples, certificadas o bien discos compactos que la contengan a través de archivos electrónicos, y por ello, el costo sólo podrán constituirse en aquel suficiente para recuperar los costos de reproducción y en su caso el envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas. Dichos costos de reproducción y certificación, deberán estar previstos en las leyes reglamentarias y considerar que en ningún caso podrán ser tales que impidan con ese hecho el ejercicio del derecho de acceso a la información.”**

*Por tal motivo, para estas Comisiones Dictaminadoras, resulta necesario establecer mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación para la entrega de la información solicitada y que toda persona tenga acceso de manera gratuita. Por ello, los costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; así como del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda; **e incluso, la información deberá ser entregada sin costo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, o bien, cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.***

**Para el efectivo cumplimiento del principio de gratuidad as Comisiones Dictaminadoras consideran necesario, especificar la gratuidad de los procedimientos, mediante la utilización de medios electrónicos, ente otros mecanismos, que aseguren un eficaz ejercicio del derecho de acceso a la información, privilegiando el acceso gratuito a la misma; así, la entrega de la información podrá realizarse en el medio electrónico en el que se encuentra, enviándosele al particular sin costo alguno, a través de correo electrónico o poniendo a su disposición la dirección electrónica del sitio donde se encuentre la información requerida y todos los datos necesarios para su acceso.**

**En tal tesitura, es importante que los sujetos obligados mecanismos permitan la disponibilidad de la información en formatos digitales, pues resulta más sencillo solicitar información en formato**

**electrónico y que pueda ser enviada a los solicitantes por la plataforma destinada para ello o bien por correo electrónico, permitiendo un almacenamiento, difusión y consulta más asequible.”**

A mayor abundamiento, conviene traer a colación el Dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyas líneas a destacar en el caso concreto son de la literalidad siguiente:

*“5.- El principio de gratuidad. El artículo 6o, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que toda persona tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o rectificación de éstos sin necesidad de acreditar su interés o de justificar su utilización. El principio tiene la finalidad de combatir cualquier muestra de discriminación a cualquier persona por motivos de su condición económica y garantizar a toda la ciudadanía el acceso a la información, ya que el ejercicio de este derecho no puede estar condicionado. **El principio de gratuidad resulta elemental y se constituye con la premisa de que la entrega de la información es siempre gratuita para el ejercicio del derecho de acceso a la información; sin embargo, esto es distinto a los costos generados por la reproducción y certificación de la información generada que deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; así como del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda;** e incluso, la información deberá ser entregada sin costo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, o bien, cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.”*

De las consideraciones transcritas, tomadas en cuenta al momento de elaborar la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende que el legislador federal, en aras de garantizar la efectividad plena del ejercicio del derecho de acceso a la información, y respetar el principio de gratuidad que rige la materia, previó que era posible establecer cuotas de recuperación por los materiales estrictamente utilizados en la reproducción de la información solicitada.

El establecer un cobro por la búsqueda de información, así como la entrega de la misma en la memoria externa o USB, cuando este dispositivo no corre a

cuenta de la autoridad responsable al ser proporcionada por el solicitante, implica necesariamente el incumplimiento por parte del Estado de su obligación constitucional y convencional para garantizar el pleno goce y ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En síntesis, las leyes que se impugnan se oponen al libre ejercicio del derecho de acceso a la información, consecuentemente resultan contrarias al numeral 6°, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, toda vez que se convierten en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido, a la par que se incumple la obligación de garantía que tiene el Estado.

Adicionalmente, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho de acceso a la información en su vertiente social, particularmente en el caso de investigaciones por parte de periodistas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos, en cuanto a la búsqueda de información relacionada con la “ubicación”, “actividades”, “operativos” y “labores en general” de las instituciones de seguridad pública constituye un ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información.<sup>39</sup>

Es de concluirse, por tanto, que los cobros que establece la norma impugnada hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de una medida injustificada. Esto, dado que las cuotas que prevén los preceptos impugnados, no tienen sustento constitucional, ni persiguen una finalidad constitucionalmente válida, y por el contrario representan un obstáculo para el ejercicio del derecho en cuestión.

Asimismo, las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al realizar cobros injustificados por los materiales empleados en solicitudes de información, toda vez que unos de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a

---

<sup>39</sup> Tesis aislada 1a. CLX/2013 (10a.) de la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, materia Constitucional, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, pág. 551, del rubro siguiente: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.”**

fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitor de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

De tal suerte, que con las normas impugnadas que se someten a control de esa Suprema Corte, también se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho al acceso a la información, porque el Estado de San Luis Potosí no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para consecución de ese derecho de las personas, como son los cobros decretados en las normas legales que se combaten.

Es así que, de un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución Federal, con relación a los principios que rigen el derecho de acceso a la información y lo que se infiere de los artículos impugnados, se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.

De tal modo, las normas controvertidas se traducen en un obstáculo para el ejercicio pleno al derecho humano de acceso a la información, puesto que establecen cobros en forma excesiva y desproporcionada.

A manera de corolario, se considera importante puntualizar que las disposiciones controvertidas, al revestir el carácter de normas tributarias, toda vez que establecen un derecho que las personas en su carácter de contribuyentes deben pagar al Estado, están obligados a cumplir con los principios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, entre los cuales se encuentra el de proporcionalidad en las contribuciones.

Finalmente, debe recordarse que ese Tribunal Pleno de, al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, el 6 de diciembre de 2018, declaró la invalidez de disposiciones que establecían cobros injustificados por la búsqueda de información y por la reproducción de información en medios que aportan los solicitantes.

En el mismo ese Máximo Tribunal al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 5/2017 consideró que el cobro por la búsqueda de

información pública implica contravención al artículo 6° constitucional, puesto que únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.<sup>40</sup>

Dado que la excepción al principio en comento sólo es admisible cuando se trate del coste de recuperación por los materiales empleados para su reproducción y entrega –mismos que deberán ser proporcionales, razonables y justificados-, tal salvedad no se actualiza en las disposiciones combatida, puesto que por un lado, se pretende cobrar por la simple búsqueda de información y por el otro, el dispositivo de memoria externa no representó un costo para la autoridad responsable.

Por tanto, es de concluirse, que el cobro que realizan las normas impugnadas hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información, en virtud de que éste sólo puede restringirse en la medida que se justifique, aunado a que viola el principio de gratuidad, razón por la cual debe declararse su inconstitucionalidad.

**SEXTO. El artículo impugnado que fue referido en el apartado III.6 de la presente demanda no determina de manera suficiente los elementos de la contribución para el cobro por la expedición del permiso provisional para la venta de bebidas alcohólicas de baja graduación, por tanto, se traduce en una vulneración al derecho humano de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El actuar legislativo del Congreso del Estado de San Luis Potosí al emitir la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, de la referida Entidad Federativa, para el Ejercicio Fiscal del Año 2019, contraviene los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones reconocidos en la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico mexicano. A efecto de evidenciar lo anterior, se estima

---

<sup>40</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 5/2017, de fecha 28 de noviembre de 2017, bajo la ponencia del Ministro José Fernando González Salas, p. 26.

pertinente transcribir la disposición normativa de la Ley municipal enunciada, que a la literalidad establece:

**“Artículo 36. (...)**

(...)

(...)

(...)

*Por la expedición de permisos provisionales para la venta de bebidas alcohólicas de baja graduación en eventos, espectáculos masivos se cobrará como pago mínimo **20.00 UMA** por evento, **dependiendo de la finalidad del evento y monto de las ganancias.**” [Énfasis añadido].*

Previo a desarrollar los argumentos por los cuales se sostiene la inconstitucionalidad de la norma transcrita, resulta necesario resaltar que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, 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 son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley, y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior, toda vez que en un Estado Constitucional Democrático, como el nuestro, 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 expresamente para realizarlos, pues 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, como se precisó previamente, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todo el 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.

Es así que 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 respetar las atribuciones para las cuales se encuentra constitucional y legalmente habilitado.

Es decir, las prerrogativas en comento, implican necesariamente que el acto creador de la norma deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado de la función legislativa. Cuando una autoridad —incluso legislativa— carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de los gobernados, se instituye como una violación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Véase el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: ***“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”*** Dicha tesis fue retomada en la Novena Época por la Primera Sala del Máximo Tribunal de la Nación, al emitir el criterio que a continuación se reproduce: ***“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR EL***

En congruencia, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental 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 adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.<sup>42</sup>

Ahora bien, en materia de tributos, desde tiempos pretéritos, las Constituciones del mundo han puesto especial énfasis en establecer limitaciones al Poder Público, que se traducen en diversos principios que deben seguir las contribuciones, ante la necesidad de protección al derecho de propiedad privada de los gobernados. Estos principios no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas de los contribuyentes, denominadas contribuciones o tributos.<sup>43</sup>

---

***PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN USO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS POR EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Congreso de la Unión o el presidente de la República, en el ejercicio de la función que a cada uno compete en el proceso de formación de las leyes y, específicamente, este último al emitir un decreto en términos del artículo 131, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **no están obligados a explicar los fundamentos o motivos por los cuales las expiden y promulgan, en virtud de que esa función sólo requiere que la autoridad correspondiente esté constitucionalmente facultada para ello**, lo cual es acorde con el criterio sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 226, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, con el rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.", en el sentido de que tratándose de actos legislativos, dichas garantías se satisfacen cuando la autoridad que expide la ley actúa dentro de los límites de las atribuciones constitucionalmente conferidas (fundamentación) y cuando las leyes que emite se refieran a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación)."***

<sup>42</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_06\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf)

<sup>43</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de octubre de dos mil cinco, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

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

En esta tesitura, el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que busca resguardar la capacidad contributiva del causante e impone la necesidad de aportar al sostenimiento de los gastos públicos, en cumplimiento a la obligación establecida en el precepto referido.

Así, el principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud del cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, respetando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones, y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas, es decir, un derecho por cuya virtud, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas para imponer los tributos, y por el cual las personas no serán llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales, correlativo al deber del legislador de respetar este límite. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.<sup>44</sup>

Al respecto, debe tomarse en cuenta el texto del artículo constitucional referido:

*“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:*

*I. a III. (...)*

*IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”*

---

<sup>44</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 90.

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

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

Con base en las características enlistadas, las contribuciones o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Entidades Federativas o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.<sup>45</sup>

En efecto, los diversos postulados que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido desarrollando con relación al principio de proporcionalidad tributaria permiten apreciar que el principio de proporcionalidad tributaria encuentra sustento constitucional en el artículo 31, fracción IV.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> *Cfr.* Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de octubre de dos mil cinco, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

<sup>46</sup> *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 107.

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

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

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

En otras palabras, existen diversos tipos de contribuciones, y cada una conserva su propia naturaleza. Si bien cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos de tributos, ello no implica que el legislador pueda desnaturalizarlos, por lo que tiene la obligación de respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

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

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

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

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

Asimismo, la exigencia de congruencia entre hecho imponible y la base gravable, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existirá imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar tal hecho o acto.

En esta tesitura, el hecho de que exista una distorsión en la relación entre el hecho imponible y la base, lleva a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que ha pretendido gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto. Para solucionar este conflicto, se debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues debe tomarse en cuenta que ésta es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, lo cual podrá revelar que un impuesto grava un objeto diferente al que refiere su hecho imponible o que una contribución es un impuesto o una contribución de mejoras y no un derecho, y viceversa.

Bajo esta línea argumentativa, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la norma impugnada vulnera los derechos fundamentales a la seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, ya que establece una contribución cuyos elementos no se encuentran precisados de manera suficiente en el ordenamiento legal, además de que su hecho imponible es incierto y diverge de la naturaleza misma de la categoría de la que se trata, es decir, de derechos por servicios, por lo cual resulta desproporcional pues no lo sujeta a los costos causados por la expedición del permiso provisional de bebidas alcohólicas de baja graduación.

Con el fin de demostrar las vulneraciones a derechos humanos que se esbozaron en el párrafo antepuesto, por cuestión de método, se analizarán y desarrollarán como primer punto las cuestiones referentes al principio de legalidad tributaria, para posteriormente ahondar en lo tocante a la naturaleza propia de la contribución cuya constitucionalidad se cuestiona.

- **Principio de legalidad tributaria**

Como se señaló con antelación, uno de los principios que rigen las contribuciones es el de legalidad tributaria, mandato constitucional que se traduce en que las normas que las establezcan deben fijar claramente sus elementos esenciales, entre los cuales está la base gravable o imponible, a efecto de que los sujetos obligados conozcan con certeza el valor o magnitud en que recae sobre el hecho imponible y cómo determinar la contribución que corresponde, de forma tal que no se deje al arbitrio o capricho de las autoridades exactoras, tal como lo ha sostenido la Segunda Sala de ese Alto Tribunal, en la tesis 2a. LXII/2013 (10a), que a la letra provee:

**“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras. En tal sentido, para verificar si determinada prestación pública patrimonial viola el mencionado principio por considerar que su base gravable no está debidamente establecida, debe partirse del análisis de la naturaleza jurídica de la contribución relativa, pues si constituye un gravamen de cuota fija puede prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo, sin que ello implique una violación al indicado principio de justicia fiscal, al ser la propia ley la que proporciona la cantidad a pagar, por lo que el gobernado conocerá en todo momento la forma en que debe contribuir al gasto público; en cambio, si se trata de un impuesto de cuota variable, debe verificarse que el mecanismo conforme al cual se mide o valora la capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, no dé margen al comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades exactoras, sino que genere certidumbre al causante sobre la forma en que debe cuantificar las cargas tributarias que le corresponden, independientemente de que el diseño normativo pueda infringir algún otro postulado constitucional.”<sup>47</sup>

Luego entonces, la observancia del principio tributario en comento, tiene por objeto no dejar a la libre voluntad de las autoridades administrativas la

---

<sup>47</sup> Tesis 2a. LXII/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo 2, agosto de 2013, p. 1325.

determinación de uno de los elementos que son necesarios para calcular el importe del tributo.<sup>48</sup>

En el mismo sentido, la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de legalidad tributaria contenido en el numeral 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, se traduce en la exigencia de que sea el legislador quien determine los elementos esenciales de la contribución y no las autoridades administrativas, es decir que deben contenerse en un ordenamiento con rango de ley formal y materialmente, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su calidad de contribuyentes.<sup>49</sup>

En consecuencia, a consideración de este Organismo Nacional, el legislador del Estado de San Luis Potosí al sujetar la tarifa o cuota a pagar por la expedición del permiso provisional para la venta de bebidas alcohólicas de baja graduación al fin que tenga la realización del evento del que se trate, así como de las ganancias que se obtengan por su verificativo, inobservó el principio de legalidad tributaria al no haber fijado de manera precisa diversos elementos esenciales de dicho tributo, lo que se traduce en una incertidumbre para los sujetos obligados a pagarlo.

Es decir, el órgano legislativo local no determinó el valor o magnitud que ha de aplicarse como base imponible por el citado derecho en atención al fin o a las ganancias que pudieran obtenerse por los causantes, lo cual deja a discrecionalidad de la autoridad municipal exactora la determinación de la tarifa o cuota que se aplicará respecto de la utilidad obtenida por las personas que organicen el evento.

---

<sup>48</sup> Véase la Tesis P./J.20/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo V, marzo de 1997, p. 64, del rubro: "**VALOR Y MEJORIA ESPECIFICA DE LA PROPIEDAD, IMPUESTO SOBRE EL AUMENTO DE. EL ARTICULO 6o. DEL DECRETO 308 DE LA LEGISLATURA DE NUEVO LEON VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.**"

<sup>49</sup> Véase la Tesis Aislada: 1a. CVIII/2018 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 1020, del rubro siguiente: "**DERECHOS ESPECIAL, ADICIONAL Y EXTRAORDINARIO SOBRE MINERÍA. LOS ARTÍCULOS 268, 269 Y 270 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2014, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.**"

Asimismo, la norma impugnada no establece con suficiencia el parámetro o forma en que la administración municipal valorará el objeto que persigue la realización del evento para hacer exigible la obligación tributaria al contribuyente, lo cual resulta particularmente relevante desde la óptica del principio de legalidad tributaria y la reserva de ley que rige en la materia, toda vez que debe corresponder al legislador la fijación de un método para que tanto los causantes como las autoridades hacendarias puedan determinar en forma líquida el crédito fiscal; de lo contrario, las personas estarán en presencia de una delegación indirecta o tácita a los operadores jurídicos correspondientes para realizar la cuantificación de la obligación tributaria, en perjuicio de la certidumbre jurídica de los contribuyentes.

En efecto, la disposición tildada de inconstitucional habilita a las autoridades exactoras municipales de Salinas de esa Entidad para fijar la base imponible y la cuota o tarifa excedente a la que señala, sobre la cual se cobrarán los derechos por el servicio de expedición de permisos provisionales para la venta de bebidas alcohólicas a discrecionalidad, ya que, en el texto legal impugnado, solamente indicó o plasmó de forma expresa que la tarifa dependerá del fin del evento social que se trate y de las ganancias que se obtengan de la actividad autorizada.

Así, las personas sujetas al referido derecho no se encuentran en posibilidad de conocer con certeza la cantidad que deberán cubrir a favor de la hacienda municipal, máxime que no puede considerarse que el establecimiento de los elementos esenciales de los derechos por la expedición del permiso de mérito sean de tan alta especificidad técnica que ameriten la delegación aludida.

De esta forma, se vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en materia tributaria en perjuicio de las personas contribuyentes, toda vez que el propio ordenamiento legal no establece de forma clara y expresa, la base, cuota o tarifa sobre la cual se cobrará el derecho por la expedición del

permiso aludido, dejándolos en indefensión frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas municipales.<sup>50</sup>

- **Naturaleza de la contribución; vulneración al principio de proporcionalidad tributaria.**

Sin perjuicio de lo anterior, este Organismo Autónomo considera que el hecho de que el Congreso de San Luis Potosí haya establecido que la contribución que debe pagarse para obtener el permiso al que se ha hecho referencia, tomando en consideración la finalidad del evento y las ganancias que se obtengan por la venta de bebidas alcohólicas en eventos sociales, lo desnaturaliza como derecho, pues ello implicaría el establecimiento de un impuesto.

Para precisar la naturaleza de la contribución contemplada en la norma impugnada, resulta trascendental precisar que el artículo 36 se encuentra en la Sección Quinta, denominada “*Servicios de Licencia y su refrendo para venta de bebidas alcohólicas de baja graduación*”, del Capítulo II “*Derechos por prestación de servicios*”, del Título IV “*De los derechos*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, del Estado de San Luis Potosí, para el Ejercicio Fiscal del Año 2019, luego entonces es loable sostener que se está frente a la categoría de derechos tributarios de las contribuciones.

Ahora bien, a la luz del Código Fiscal del Estado de San Luis Potosí vigente, **derechos** son las contribuciones establecidas en la ley, por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público **del Estado o municipios**, así como los **servicios que prestan éstos, en sus funciones de derecho público**<sup>51</sup>, de referida definición se advierte que los derechos tributarios dimanar, esencialmente, del uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, así como por prestar servicios el Estado en ejercicio de derecho público.

---

<sup>50</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), 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, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 437, de rubro: “**SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.**”

<sup>51</sup> Véase. Artículo 7º, fracción I, inciso b) del Código Fiscal potosino.

En esta tesitura el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional ha sostenido que los derechos son las contraprestaciones que se paguen 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.<sup>52</sup>

En este entendido, 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 del mismo índole<sup>53</sup>; entonces, para que la **imposición de un derecho por servicios sea proporcional**, debe atenderse, ordinariamente, a:

1. *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.*
2. *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 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.<sup>54</sup> [Énfasis añadido].*

En este orden, para que las cuotas que se tengan que cubrir en razón a derechos por servicios prestados por el Ente público, observe el principio de proporcionalidad de las contribuciones reconocido en la Norma Fundamental, es necesario que dicho cobro sea acorde al costo que representó para el Estado y que sean fijas e iguales para todas las personas que se beneficien por el mismo servicio, premisa que se sustenta con el siguiente criterio jurisprudencial

---

<sup>52</sup> Véase Tesis P./J. 2/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, enero de 1998, p. 41, del rubro "**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS**".

<sup>53</sup> Tesis P./J.2/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Óp. Cit.*

<sup>54</sup> Amparo en Revisión 682/2009, resuelto en sesión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinte de mayo de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, Secretario Israel Flores Rodríguez, pp. 22-23.

sostenido en la Tesis P./J. 3/98 por el Pleno de ese Alto Tribunal, que a la letra establece:

**“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**

*No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como "las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio", lo que implicó la supresión del vocablo "contraprestación"; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”<sup>55</sup>*

En tal virtud, para analizar la proporcionalidad y equidad de la 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 costo del servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.

---

<sup>55</sup> Tesis P./J.3/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, enero de 1998, p. 54.

Luego, en el caso en concreto de la disposición potosina del Municipio de Salinas sometida a su análisis, se aprecia que el legislador local estableció que la cuota a pagar por la obtención del permiso provisional para la venta de bebidas alcohólicas de baja graduación **dependerá del fin del evento del que se trate así como de las ganancias que deriven de la actividad autorizada lo que materialmente lo volvería un impuesto que grava las utilidades obtenidas por venta de bebidas alcohólicas**, por lo tanto, lo que resulta contrario al principio de proporcionalidad, ya que no es una cuota que atienda a los costos que le causa a la autoridad municipal expedir referido permiso, por lo cual, el hecho de que el legislador del Estado de San Luis Potosí sujete la tarifa a pagar por los sujetos obligados por las ganancias, atiende a un hecho incierto o relativo, que se desconoce al momento de solicitar la emisión del permiso en comento.

Por los motivos antes expuestos, esta Comisión Nacional solicita se declare la invalidez del último párrafo del artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, de San Luis Potosí, para el Ejercicio Fiscal del Año 2019, toda vez que vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustenta la inconstitucionalidad de las normas impugnadas de las leyes de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2019 de diversos Municipios del Estado de San Luis Potosí.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, 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, que disponen:

**“ARTICULO 41.** *Las sentencias deberán contener:*

*(...)*

*IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;*

*(...)”*

**“ARTICULO 45.** *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

Asimismo, se solicita la invalidez por extensión de aquellas disposiciones del Estado de San Luis Potosí que regulen multas fijas, la expedición de permisos y/o autorizaciones para la celebración de bodas, XV años, graduaciones, convivios, y demás eventos sociales en salón o en casa particular, la previsión de un cobro por el registro de nacimiento extemporáneo, la imposición de multas por insultos a la autoridad municipal de tránsito o a algún miembro de la sociedad, así como por producir ruidos por cualquier medio que provoque molestia o altere la tranquilidad de las personas, el cobro por la búsqueda y entrega de información, y por la expedición del permiso provisional para la venta de bebidas alcohólicas de baja graduación, para el efecto de que las personas de dicha entidad puedan gozar en plenitud de los derechos reconocidos en la Norma Fundamental y en los tratados internacionales, tal como lo ha establecido el Pleno de ese Alto Tribunal, en la tesis jurisprudencial P./J.32/2006.<sup>56</sup>

Finalmente, en caso de estimar inconstitucionales las normas impugnadas por este Organismo Nacional, tomando en consideración que constituyen normas de ingresos de vigencia anual, se solicita a ese Alto Tribunal que en los efectos de la sentencia relativa se precisen efectos vinculatorios hacia el futuro al órgano

---

<sup>56</sup> Tesis: P./J.32/2006, Pleno, Novena Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, p. 1169, de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA”**.

legislativo del Estado de San Luis Potosí para que se abstenga de legislar en el mismo sentido.

## **XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.**

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1) denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos humanos a la identidad, a la seguridad jurídica, a la gratuidad del registro de nacimiento, de acceso a la información, de libertad de reunión, a la privacidad, a la intimidad y a la vida privada.

Esta acción se identifica con los objetivos “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y las metas 16.3 “Promover el estado de derecho den los planos nacionales e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”<sup>57</sup>; la meta 16.9, la cual es “De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos”; 16.10, consistente en “Garantizar el acceso público a la información y proteger

---

<sup>57</sup> Página 39/40 de la A/RES/70/1. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015

las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”,<sup>58</sup> y, 16.b “Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible”.<sup>59</sup> Es así como los derechos de acceso a la información; seguridad jurídica; libertad de expresión; manifestación y reunión y, discriminación, así como sus principios rectores son importantes, pues al reconocerse éste, se permite acceder a otros derechos, lo que posibilitará tener una mejor calidad de vida.

Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sin o también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor seguridad jurídica de las personas.

## ANEXOS

**1. Copia simple.** Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Maestro Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente 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.<sup>60</sup> En todo caso, de acuerdo con lo

---

<sup>58</sup> Página 39/40 de la A/RES/70/1. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

<sup>59</sup> Página 39/40 de la A/RES/70/1. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

<sup>60</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,<sup>61</sup> se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

**2. Copia simple.** Del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, del 10 de enero de 2019 que contiene los Decretos por los que se expiden las diversas Leyes de Ingresos de los Municipios de la entidad, en las disposiciones que se impugnan (Anexo dos).

**3. Disco compacto.** De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros y Ministras 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 Presidente 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 designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico de actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

---

<sup>61</sup> “Artículo 11. (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

**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.

Ciudad de México, a 11 de febrero de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS