

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de las leyes de ingresos de los municipios de Ensenada y Mexicali, ambos del estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal 2021, expedidas mediante decretos publicados el 28 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y Abraham Sánchez Trejo.

Índice.	
I. Nombre de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados: .....	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	3
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX. Introducción.....	5
X. Concepto de invalidez. ....	6
PRIMERO.....	6
A. Naturaleza y características de las contribuciones.....	7
B. Principios de justicia tributaria. ....	10
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	13
SEGUNDO.....	18
A. Derecho a la privacidad o intimidad. ....	19
B. Libertad de reunión. ....	22
C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	23
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	24
A N E X O S.....	24



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

**I. Nombre de la promovente.**

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

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

- A. Congreso del Estado de Baja California.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Baja California.

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

1. Artículos 11, 12, 13, 14, 15 y 22, numeral 8, inciso 1), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2021.
2. Artículo 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2021.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 28 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

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

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

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

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de reunión.
- Derecho a la intimidad o a la vida privada.

- Principio de legalidad.
- Principio de equidad tributaria.
- Principio de proporcionalidad en las contribuciones.
- Prohibición de injerencias arbitrarias.

## **VI. Competencia.**

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente ocurso.

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

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60<sup>1</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo el 28 de diciembre 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 29 del mismo mes y año al miércoles 27 de enero de 2021. Por tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy debe considerarse oportuna.

---

<sup>1</sup> “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...).”

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>2</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,<sup>3</sup> de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de

---

<sup>2</sup> “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

<sup>3</sup> “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

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

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

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

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

#### **X. Concepto de invalidez.**

**PRIMERO.** Los artículos 11 a 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, ambos de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2021, establecen la forma de determinación de las tarifas mediante las cuales se causarán y pagarán los derechos por el servicio de alumbrado público, tomando en consideración el destino o uso de los predios de las personas físicas o morales que sean propietarias o poseedoras de los mismos.

Lo anterior significa que, para fijar la cuota respectiva, el legislador tomó en consideración elementos ajenos al costo real de ese servicio, y ello implica que la cuota que deben cubrir los contribuyentes depende del uso o características del predio respectivo, lo cual se traduce en una vulneración a los principios de

**equidad y proporcionalidad en las contribuciones reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de Ensenada y Mexicali, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2021, establecen la cuota o tarifa aplicable por el concepto del servicio de alumbrado público, cuya determinación toma en consideración el destino o uso de los predios que las personas posean.

Esta Comisión Nacional considera que la forma en la que el legislador determinó la cuota a cubrir por concepto del servicio de alumbrado público no atiende al costo que representa su prestación ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio. Por tanto, resulta contrario a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

Para llegar a la conclusión anterior, el presente argumento se estructura con un primer apartado en el que se exponen las características de las contribuciones en el Estado mexicano. Posteriormente, se esboza el desarrollo jurisprudencial del principio de proporcionalidad y equidad tributarias aplicable al caso. Finalmente, se esgrimen las razones por las que este Organismo Nacional considera que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales derivado de un ejercicio de contraste con el parámetro antes indicado.

**A. Naturaleza y características de las contribuciones.**

La Constitución Federal regula en su artículo 31, fracción IV, los principios que deben regir las contribuciones, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos del gobernado.

Dicha disposición constitucional consagra los principios constitucionales de índole fiscal consistente en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados 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, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.<sup>4</sup>

Ahora bien, las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales 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,

---

<sup>4</sup> Cfr. *Ibidem*.

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 una.

En otras palabras, existen diversos tipos de gravámenes y cada uno conserva su propia naturaleza. Cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos de contribuciones; no obstante, el legislador tiene la obligación de respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

En las contribuciones denominadas “derechos”, el hecho imponible se refiere a una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público. En 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 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 se respete la garantía de proporcionalidad de las contribuciones en la medida en que exista 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 base, 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.

#### **B. Principios de justicia tributaria.**

Es 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.

Bajo esa línea, 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, junto con el resto de los principios de generalidad contributiva, legalidad o reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad que consagra dicha disposición constitucional.

El citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo

correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.<sup>5</sup>

Dicha máxima constitucional, busca resguardar la capacidad contributiva del causante y se ha concebido como aquél que garantiza que los contribuyentes aporten a los gastos públicos de la Federación, entidades federativas o municipios en función de su respectiva capacidad económica, por lo que se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan mayores recursos tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciben de forma mediana o reducida.

El principio de proporcionalidad consiste –medularmente– en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.<sup>6</sup>

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos,<sup>7</sup> puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

En materia fiscal, se entiende por “derechos” a aquéllas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como **precio de servicios de carácter**

---

<sup>5</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.

<sup>6</sup> Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: “**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.**”

<sup>7</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**”

**administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, así el principio de proporcionalidad en materia de “derechos” implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**<sup>8</sup>

De tal suerte que, al tratarse de “derechos” debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues **los servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.<sup>9</sup>

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

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

En relación con los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos, esa Corte Constitucional ha sostenido que a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de justicia tributaria, pero en diversa forma respecto de los impuestos.

En cuanto a dicha temática, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de un derecho por servicios, se debe cumplir con los principios de

---

<sup>8</sup> *Ídem.*

<sup>9</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**”

justicia tributaria que se desdoblán en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración 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>10</sup>

En esa línea, acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, **en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.**<sup>11</sup>

### C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

A manera introductoria, es necesario contextualizar el contenido de las normas reclamadas, las cuales se refieren al cobro del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público. Por tanto, es necesario referir que el alumbrado público constituye un servicio que presta el Estado, consistente en proveer la iluminación artificial mínima necesaria en los espacios públicos y vialidades, para contribuir a la seguridad de peatones y vehículos.

---

<sup>10</sup> Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: **“DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.”**

<sup>11</sup> Véase la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 487/2011, resuelto en sesión pública del 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

Esta Comisión Nacional considera que la iluminación en vialidades y espacios públicos es una medida indispensable de seguridad que se utiliza tanto para prevenir accidentes como actos delictivos. Las señalizaciones viales luminosas, tales como tableros y semáforos, a pesar de cumplir una función de seguridad y formar parte de los espacios públicos, no se consideran sistemas de alumbrado público.<sup>12</sup>

En ese entendido, la naturaleza del servicio de alumbrado público consiste en proporcionar iluminación artificial en los espacios públicos en que se desarrolla la vida cotidiana de todas las personas que habitan en determinada localidad y no solo los habitantes o las personas residentes, sino también a todas aquellas que se encuentren transitando por el mismo, con el fin de inhibir algún tipo de riesgo que pudiera desarrollarse en áreas carentes de la iluminación.

Así, el servicio de alumbrado público tiene la finalidad de dar seguridad a todas las personas de una comunidad o colectividad, por lo cual no se configura como la prestación de un servicio particular que atienda a beneficiar a personas en específico, sino por el contrario, el beneficio será directo a favor de todos los gobernados por igual.

Una vez expuesto lo anterior, debe analizarse la regularidad de las normas impugnadas al estimarse que con contrarias al orden constitucional.

A juicio de esta Comisión Nacional, los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de Ensenada y Mexicali, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2021, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria porque establecen un cobro por el servicio de alumbrado público, pero cuyo monto a pagar dependerá del destino que se le dé a un predio, por ejemplo, si se trata de uso doméstico, de comercio, de servicios o industria.

A efecto de exponer la inconstitucionalidad alegada, resulta oportuno referir lo que, en esencia, disponen las normas que se tildan de inconstitucionales:

- Las leyes de ingresos de los municipios mencionados señalan que son sujetos del derecho las personas físicas o morales propietarias o poseedoras, de predios que se beneficien directa o indirectamente del servicio de alumbrado público. Cabe hacer mención que la ley del municipio de Mexicali no indica

---

<sup>12</sup> “Estados y Municipios. Alumbrado público”, Gobierno de México, información disponible en <https://www.gob.mx/conuee/acciones-y-programas/estados-y-municipios-alumbrado-publico>.

de manera expresa que los sujetos obligados son propietarios o poseedores de sus predios; sin embargo, del análisis de las disposiciones se advierte que ello es así.

- Las leyes determinan diversas cuotas mensuales dependiendo del destino que se les otorgue a los predios respectivos ya sea a uso doméstico, de comercio o servicios, o bien, de industria, las cuales fueron determinadas, según se indica, en atención al costo que le genera a las municipalidades la prestación del servicio de alumbrado público.

Como se desprende de lo antepuesto, las normas controvertidas determinan que el pago del derecho de alumbrado público es exigible a las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios según el uso que se le dé a éstos, ya sea doméstico, comercial o industrial.

En otras palabras, el legislador consideró como elemento determinante del monto a pagar por la contribución el destino que se les dé a los predios que sean propiedad de los sujetos pasivos del tributo. Ello significa que la legislatura local previó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el municipio, aun cuando los propios ordenamientos refieran que las cuotas respectivas se basaron en las erogaciones que le generan al municipio su prestación.

Al respecto, debe recordarse que el objeto el servicio de mérito **no es beneficiar a una persona en particular, sino en igualdad de circunstancias a toda la población y transeúntes en los territorios de los municipios ya antes mencionados.**

Así, los preceptos de los ordenamientos impugnados establecen una contribución por la prestación de un servicio público para los habitantes de los municipios precisados –a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho– cuyo objeto o hecho imponible lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público; sin embargo, la tarifa correspondiente se fijará dependiendo del uso que se les dé a los predios.

Acorde a lo anterior, es necesario traer a colación lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 28/2019, promovida por este Organismo Nacional en contra de diversos artículos de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, en donde ese Alto Tribunal declaró

la inconstitucionalidad de normas de contenido similar a las ahora impugnadas, pues preveían un cobro por el derecho de alumbrado público. En el asunto en mención, además de que el legislador no sólo gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, también resolvió que el cobro de este derecho se fijó teniendo en cuenta el tamaño, **ubicación y destino** del predio que se consideró beneficiado, lo cual no **atendía a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos ni al costo del servicio**, por lo que no cumplió con el contenido de los principios de justicia tributaria.

Igualmente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2020,<sup>13</sup> promovida en contra de diversos preceptos de las leyes de ingresos para los municipios de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal 2020, se concluyó que las normas que preveían fórmulas para el cobro del derecho de alumbrado público que consideraban los metros de frente a la vía pública de los predios, resultaba violatorio de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, y de seguridad jurídica porque **los elementos que proporcionó el legislador no atendían al costo que representa al Estado la prestación del servicio ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio en razón de un parámetro razonable.**

Lo anterior, en razón de que se traducían en un trato desigual a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir de los metros de frente de su predio a la vía pública, características que, además, son más bien propias de un impuesto y no de un derecho. Además, se estimó que el cobro impugnado provoca una carga desproporcionada e irracional sobre la propiedad o poseedores de los predios, que no son quienes representan el total de la comunidad que se beneficia con la prestación del servicio municipal.

En los precedentes mencionados se advierte que la razón de fondo para considerar la inconstitucionalidad de normas que configuren el pago por el servicio de alumbrado público sobre elementos que no se relacionan con el costo real que le represente al municipio, redundando en perjuicio de la capacidad contributiva de los causantes del tributo, por lo que resulta contraria al principio de proporcionalidad tributaria, tal como acontece en el caso concreto con las leyes de ingresos de los municipios de Ensenada y Mexicali, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2021.

---

<sup>13</sup> Resuelta en sesión pública celebrada a distancia el 23 de noviembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Es así que la forma en cómo fue determinado el pago de esa contribución trata de forma desigual a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir del tipo de uso o destino que se le a un predio.

Por tanto, en el caso que nos ocupa y dada la similitud con los citados precedentes, ya que el legislador bajacaliforniano consideró como elemento determinante para el establecimiento de la cuota del derecho el uso o destino de los predios de las personas, ello necesariamente se traduce en la desproporcionalidad de la cuota, puesto que no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el municipio.

Ello ocasiona que la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferencie entre cada contribuyente en razón del destino o uso de los predios de las personas físicas o morales que sean propietarias o poseedoras, ocasionando un pago inequitativo y diferenciado para cada una de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.

Aunado a lo anterior, por la forma en que se encuentra configurado el derecho, podría darse el caso de que una misma persona pague más de una vez la tarifa establecida, si es que es propietaria o poseedora de más de un predio ya registrado en el catastro municipal, o en su caso, por tener más de un inmueble destinado a uso doméstico, o bien, además de aquel tiene otro predio pero está destinado a uso comercial, de servicios o industria, por lo que estará obligado a cubrir más de un pago.

Dicha situación es incongruente con la naturaleza misma del servicio de alumbrado público, el cual como se dijo al inicio del presente concepto, busca beneficiar a toda la comunidad en su conjunto y no a una o a determinadas personas particulares.

Por lo tanto, como lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad es necesario que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo tenga en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, además, que los montos que se prevean sean fijos e iguales para todos los que reciben servicios análogos.

Ello, porque el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse **en función al costo que genera la prestación del servicio**, no así de manera diferenciada según el tipo o destino de predio ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

Por lo tanto, ya que las normas controvertidas establecen la obligación de pagar el servicio de alumbrado público tomando en consideración elementos ajenos al costo real erogado por el municipio, es inconcuso que resultan contrarios al principio de proporcionalidad en las contribuciones.

Consecuentemente, debe concluirse que la contribución establecida en las normas impugnadas, efectivamente vulneran el principio de proporcionalidad de los tributos, puesto que la autoridad legislativa que impone la contribución, atendiendo al destino de los predios de los sujetos pasivos, y no así el costo que le causa a los municipios la prestación de tal servicio.

En razón de lo anterior, el legislador del estado de Baja California incumplió con la obligación constitucional consistente en promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos a la seguridad jurídica, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, que consagra la Constitución Federal.

Por lo tanto, al haberse demostrado la incompatibilidad de las normas impugnadas con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país, lo procedente es que se declare su invalidez y sean expulsadas del orden jurídico local.

**SEGUNDO.** El artículo 22, numeral 8, inciso 1), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2021, al prever el pago de derechos por permisos para eventos particulares celebrados en salones sociales, tales como bodas, quince años, bautizos y otros, vulneran los derechos a la libertad de reunión e intimidad y se traducen en injerencias arbitrarias por parte de la autoridad municipal.

Lo anterior, en razón de que la exigencia de que se cuente con una autorización para que las personas puedan realizar festividades o celebraciones, inclusive cuando no se utilice la vía pública y se realice en salones destinados para tal efecto, consiste en una intrusión excesiva y desproporcionada en la vida privada de las personas.

Sobre el particular, esta Comisión Nacional estima que el precepto impugnado en el presente apartado, el cual establece un cobro por la expedición de permisos municipales para la realización de eventos particulares en salones sociales restringe de manera desproporcional los derechos fundamentales de reunión, intimidad y transgreden la prohibición de injerencias arbitrarias.

#### **A. Derecho a la privacidad o intimidad.**

Para sustentar lo anterior, es necesario referir que el derecho a la intimidad ha sido definido por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia como aquel que legitima a su titular para exigir respeto a su vida privada y repudiar toda intromisión o molestia que por cualquier medio pueda realizarse en el ámbito reservado de su vida.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, mayo de 2008, p. 229, del rubro y texto siguientes:

***“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.”*

En ese contexto, el derecho humano a la privacidad o intimidad tiene su fundamento en el artículo 16 de la Constitución y, del mismo deriva del derecho a la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad es el respeto al ámbito de la vida privada, excluida del conocimiento ajeno y de las injerencias arbitrarias de las autoridades.

Entonces, el derecho a la privacidad, intimidad o vida privada representa un derecho fundamental, resultado de los ámbitos constitucional y convencional, el

cual, en opinión de este Organismo Nacional, se trasgrede con el artículo impugnado en el presente concepto de invalidez.

En ese sentido, 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. Estas cuestiones se recogieron en la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número CCXIII/2009, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, materia constitucional, Novena Época, pág. 266, que a continuación se cita:

**“DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO ES VARIABLE TANTO EN SU DIMENSIÓN INTERNA COMO EXTERNA.** El contenido del derecho a la intimidad o vida privada está destinado a variar, legítima y normalmente, tanto por motivos que podemos llamar internos al propio concepto como por motivos externos al mismo. La variabilidad interna de la noción de privacidad alude al hecho de que el comportamiento de sus titulares puede influir en la extensión de su ámbito de protección. No se trata sólo de que el entendimiento de lo privado cambie de una cultura a otra y que haya variado a lo largo de la historia, sino que forma parte del derecho a la privacidad, como lo entendemos ahora, la posibilidad de que sus titulares modulen, de palabra o de hecho, su alcance. Algunas personas comparten con la opinión pública, con los medios de comunicación o con un círculo amplio de personas anónimas, informaciones que para otras se inscriben en el ámbito de lo que preservan del conocimiento ajeno. Aunque una pauta de conducta de este tipo no implica que la persona en cuestión deje de ser titular del derecho a la privacidad, ciertamente disminuye la extensión de lo que de entrada puede considerarse incluido dentro de su ámbito de protección. Por su parte, la variabilidad externa deriva de la existencia de fuentes externas de límites al derecho, y alude a la diferencia normal y esperada entre el contenido prima facie de los derechos fundamentales y la protección real que ofrecen en los casos concretos, una vez contrapesados y armonizados con otros derechos e intereses, que pueden apuntar en direcciones distintas e incluso opuestas a las que derivan de su contenido normativo. Así, aunque una pretensión pueda en principio relacionarse con el ámbito generalmente protegido por el derecho, si la misma merece prevalecer en un caso concreto, y en qué grado, dependerá de un balance de razones desarrollado de conformidad con métodos de razonamiento jurídico bien conocidos y masivamente usados en los estados constitucionales contemporáneos. Como han expresado canónicamente los tribunales constitucionales y de derechos humanos del mundo, ningún derecho fundamental es absoluto y puede ser restringido siempre que ello no se haga de manera abusiva, arbitraria o desproporcional.”

En el mismo sentido, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis publicada bajo el número CCXIV/2009, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, materia constitucional, Novena Época, página doscientos setenta y siete, sostuvo lo siguiente:

**“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 principios 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.”

Asimismo, ese Alto Tribunal ha sostenido que el Estado puede concesionar los actos que caen dentro de sus atribuciones y aquellos que por interés público debe vigilar, pero no aquellos que por estar dentro de las actividades que la Constitución garantiza al individuo, puede éste ejecutar libremente sin el permiso o gracia de la autoridad.<sup>14</sup>

---

<sup>14</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 CARACTERÍSTICAS.”

En el ámbito internacional el derecho fundamental a la privacidad se encuentra tutelado también en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el artículo 17 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por su parte, sobre el derecho a la intimidad, la Corte Interamericana 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.<sup>15</sup>

### **B. Libertad de reunión.**

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

Es decir, la Constitución Federal reconoce como derecho fundamental el de reunirse con cualquier objeto, siempre que éste sea lícito y a la vez impone la prohibición para las autoridades de coartar dichas reuniones lícitas. 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>16</sup>

Por su parte, el artículo 15 de la Convención Americana, como se dijo anteriormente, *“reconoce el derecho de reunión pacífica”*. Sobre este derecho humano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos

---

<sup>15</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.

<sup>16</sup> Tesis 1a. LIV/2010, de la Primera Sala de Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 927, del rubro: **LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.**

y ha determinado que el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente.<sup>17</sup>

### **C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.**

En el caso concreto, la norma impugnada transgrede los derechos fundamentales referidos porque establecen un cobro por la expedición de permisos o autorizaciones municipales para la realización de eventos particulares en salones sociales.

Es necesario precisar que la norma específicamente reclamada prevé el cobro del permiso por la realización de eventos particulares en sí mismos, aun cuando refiere que los mismos se realicen en salones sociales que hayan sido establecidos para tal efecto; sin embargo, se considera que aquí se mezclan dos cuestiones distintas. Por un lado, es admisible que se exijan permisos para que los dueños de establecimientos operen locales destinados para la realización de eventos sociales –lo cual incluso se encuentra previsto de forma expresa más adelante en el mismo artículo reclamado–, pero lo que no es constitucionalmente válido es que se prevea un permiso por la realización del evento en sí mismo, pues ello constituye una medida arbitraria y restrictiva del derecho de reunión y a la vida privada de las personas.

En efecto, el Estado no puede concesionar o autorizar los actos que caen dentro de las actividades que la constitución garantiza al individuo, puede ejecutar libremente, sin el permiso o gracia de la autoridad.<sup>18</sup> En el caso concreto, la disposición impugnada, que establece un cobro por el permiso, la anuencia o la autorización para realizar eventos sociales, transgrede los derechos fundamentales de reunión y a la intimidad.

Así, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el exigir el pago por permisos o anuencias para la celebración de reuniones privadas por parte de las personas, constituye una intrusión injustificada en la vida privada de las personas.

Cabe destacar que normas similares a las impugnadas en esta vía, fueron declaradas inconstitucionales por ese Tribunal Pleno al resolver la acción de

---

<sup>17</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.

<sup>18</sup> Véase la 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 CARACTERÍSTICAS.*”

inconstitucionalidad 34/2019, promovida por esta Institución Nacional en contra de diversos preceptos de varias leyes de ingresos municipales del estado de San Luis Potosí, así como en la diversa acción 95/2020 promovida en contra de leyes de Sonora, al estimar –en esencia– que eran medidas demasiado invasivas de la privacidad de las personas.

Por lo expuesto, puede concluirse que imponer cobros por permisos municipales para la realización de eventos sociales, es inminentemente violatorio de los derechos humanos a la intimidad y la libertad de reunión, en los términos que han sido precisados, por lo que debe declararse la invalidez del artículo 22, numeral 8, inciso 1), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2021.

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

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

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

### **A N E X O S**

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de

aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Baja California que contiene los por los que se expidieron las leyes de ingresos de los municipios de Ensenada y Mexicali, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2021 (Anexo dos).

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

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

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

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

**TERCERO.** Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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

Ciudad de México, a 27 de enero de 2021.

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

**LMP/TSM**

