

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 89/2020.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
89/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

MINISTRA PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
SECRETARIA: MÓNICA JAIMES GAONA
COLABORÓ: CYNTHIA EDITH HERRERA OSORIO

Vo. Bo.
MINISTRA

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veinticuatro de septiembre de dos mil veinte**.

Cotejó.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación. Mediante escrito presentado el veintisiete de enero de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su Presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las siguientes normas, todas del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del año 2020:

- Artículo 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes;
- Artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos; y
- Artículo 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo.

Dichos ordenamientos fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el día veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve y su texto es el siguiente:

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES, AGUASCALIENTES,
PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020**

“Artículo 93. En la determinación del suministro del servicio de Alumbrado Público, se observará lo dispuesto en la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes, en relación a que, para su cobro, se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

I. Están obligados a contribuir con el gasto que se genere a cargo del Municipio por el servicio de alumbrado público, para su mantenimiento, mejoramiento y renovación de luminarias, los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicios, así como los predios rústicos o urbanos que se encuentran dentro del territorio de este Municipio.

II. El derecho de alumbrado público, se causará y pagará de acuerdo a lo siguiente:

a) Lo que instituya el convenio que para tal efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad.

b) Para los efectos del cobro de este servicio, el Municipio podrá realizarlo de manera directa a través de la fijación proporcional sobre el costo de los servicios directos e indirectos, siendo que el pago podrá efectuarse en forma mensual, bimestral o semestral.”

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RINCÓN DE ROMOS, AGUASCALIENTES,
PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020**

“Artículo 67. El servicio de alumbrado público estará a cargo de este Municipio de Rincón de Romos y será suministrado dentro del territorio del mismo, conforme a lo siguiente:

I. El Municipio de Rincón de Romos determinará la forma de recaudación de la aportación social del alumbrado público, (ASAP), a través del convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.”

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE LOS ROMO,
AGUASCALIENTES, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020**

“Artículo 46. La Aportación Social de Alumbrado Público se recaudará de acuerdo a lo siguiente:

Lo que instituya el convenio que para tal efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad.

Para los efectos de la aportación de este servicio el municipio podrá realizarlo de manera directa a través de la fijación proporcional sobre el costo de los servicios directos e indirectos, siendo de forma mensual, bimestral o semestral, los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicios, así como los predios rústicos o urbanos que se encuentren dentro del territorio de este municipio.”

La promovente señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas al Congreso y al Gobernador, ambos del Estado de Aguascalientes.

SEGUNDO. Normas constitucionales y convencionales que se aduce violadas. La Comisión accionante estima violentados los artículos 10., 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; y 20., del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO. Conceptos de invalidez. La Comisión accionante adujo lo siguiente:

“ÚNICO. Los artículos impugnados establecen como atribución de los Municipios de Aguascalientes, San Francisco de los Romo y Rincón de Romos determinar la forma de recaudación de la aportación social del alumbrado público, a través del convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad.

Lo anterior vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, en virtud de que delega la facultad de fijar los elementos esenciales de los derechos correspondientes en una autoridad administrativa, propiciando la arbitrariedad y la incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.

En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, fundamentalmente, porque permiten un resquicio de arbitrariedad para que una autoridad administrativa determine de forma discrecional el monto de una contribución por un servicio a cargo de la administración municipal, por lo que resultan transgresores de los derechos y principios antes precisados.

[...]

Sin embargo, contrario a las premisas expuestas este Organismo Nacional estima que los artículos impugnados contravienen el sistema establecido en la Constitución General de la República para la imposición de contribuciones, pues delegan funciones que corresponden al legislador en otros servidores públicos, como se abundará en el apartado siguiente.

Lo anterior es así en virtud de 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, 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.

[...]

De forma similar, dentro del orden jurídico del Estado de Aguascalientes, las leyes hacendarias municipales de dicha entidad federativa señalan diversos tipos de ingresos, tales como impuestos, derechos, entre otros.

En el caso que nos ocupa, resulta particularmente relevante abordar las características de las contribuciones denominadas 'derechos', toda vez que esta Institución Nacional considera que la recaudación de la denominada 'aportación social del alumbrado público' que determinaran los Municipios de Aguascalientes, Rincón de Romos y de San Francisco de los Romo, tiene esa naturaleza y, en consecuencia, los elementos esenciales que los determinan deben establecerse formal y materialmente en una ley.

Al respecto, el derecho, como especie de tributo, se puede definir como la contraprestación señalada por la ley en pago de servicios de carácter administrativo o por la explotación de bienes del dominio público sobre los cuales el Estado ejerce su titularidad.

En ese sentido, los derechos se causan en cualquiera de los siguientes supuestos:

- 1. Pago por la explotación o aprovechamiento de bienes del dominio público del Estado.*
- 2. Pago por servicios de carácter público que presta el Estado.*

[...]

C. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Como se dijo anteriormente, las normas reclamadas habilitan a una autoridad administrativa, como lo es el Municipio, para determinar la forma en que se recaudará 'la aportación social' del alumbrado público al señalar que ello se realizará por medio de los convenios que celebren las autoridades municipales con la Comisión Federal de Electricidad.

Es decir, el legislador hidrocálido facultó indebidamente a los Municipios de Aguascalientes, de Rincón de Romos y de San Francisco de los Romo, todos del Estado de Aguascalientes, para determinar a través de un convenio los elementos propios de la contribución, como lo es la cuota de derechos que deberán pagar los contribuyentes usuarios de alumbrado público y su forma de recaudación, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local.

Con base a lo anterior, la recaudación de la 'aportación social de alumbrado público', de conformidad con el ordenamiento que los crea, son derechos por servicios de carácter público del orden administrativo acorde a su naturaleza.

Ello es así, debido a que las aportaciones sociales de alumbrado público, como lo refieren las normas impugnadas, son contraprestaciones que cobran los ayuntamientos respectivos por concepto de brindar alumbrado público, servicio público que tiene a su cargo los municipios, de conformidad con el artículo 115, fracción III, inciso b), de la Norma Suprema, actividad por la cual pueden cobrar las contribuciones correspondientes, tal como lo apunta la fracción IV, inciso c), del mismo artículo constitucional.

Lo anterior se confirma con la definición que aportan las leyes de hacienda de los municipios cuyas disposiciones de ingresos son impugnadas. Verbigracia, el artículo 4o., de la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes indica que los derechos son contraprestaciones establecidas en la ley, por los servicios que presta el municipio en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del municipio.

Ahora bien, apuntado lo anterior, a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos las leyes combatidas resultan inconstitucionales al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los Municipios por la prestación del servicio de alumbrado público, en virtud de que delegan de manera indebida la facultad de establecer la forma de recaudación y las tarifas o cuotas respectivas por los servicios que se prestan en una autoridad administrativa, como lo son las propias dependencias municipales.

Si bien las disposiciones impugnadas de los municipios de Aguascalientes y Francisco de los Romo señalan algunos de los elementos constitutivos del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, como los sujetos obligados, el hecho imponible, la base y varios momentos de pago, lo cierto es que los mismos no son suficientes para evitar la discrecionalidad de la autoridad administrativa al momento de determinar la contribución.

Lo anterior es así toda vez que tratándose de la época de pago se señalan tres posibles momentos, mensual, bimestral y semestral, además de que ninguna de las disposiciones impugnadas señala al menos un parámetro para la determinación de la tarifa a pagar, dejando a los contribuyentes en la incertidumbre sobre el costo real que deberán cubrir por la prestación del servicio de alumbrado público y el momento en el cual deben hacerlo, pues serán una autoridad administrativa quien lo determinará en un convenio.

De esta forma, las disposiciones tildadas de inconstitucionales transgreden el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que ello implica que se deja al arbitrio de un órgano administrativo el establecimiento uno de los elementos esenciales de las contraprestaciones que deban cubrirse por los servicios relacionaos con el alumbrado público, en desmedro de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Como es de advertirse con absoluta claridad de la lectura de las normas que nos ocupan, el Congreso del Estado de Aguascalientes delegó completamente a los municipios de Aguascalientes, Rincón de Romos y de San Francisco de los Romo, la facultad de determinar la forma en que se recaudarán 'las aportaciones sociales' del alumbrado público, sin indicar o plasmar en la ley el parámetro o el mecanismo de control objetivo que implica que la determinación del tributo quede a discreción de la autoridad encargada de la exacción, de tal forma que los contribuyentes usuarios del servicio referido, conozcan con certeza las contraprestaciones que están obligados a pagar, máxime que no puede considerarse que el establecimiento de derechos por servicios de alumbrado público se consideran de alta especificidad técnica que ameriten la delegación aludida.

De esta forma, se transgrede el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de los contribuyentes, ya que no permite que el propio ordenamiento legal sea instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, en razón de que las personas usuarias de dicho servicio no tendrán la certeza de a qué atenerse respecto de los cobros que, en el momento de causación, realicen las autoridades municipales hidrocalidas.

Por lo anterior, ha quedado evidenciada la inconstitucionalidad que contienen las disposiciones impugnadas, en contravención del derecho humano de seguridad jurídica y de los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, por lo cual lo procedente es declarar la invalidez de las normas indicadas en el apartado III de la presente demanda."

CUARTO. Admisión. Mediante proveído seis de febrero del dos mil veinte se admitió a trámite este asunto; se ordenó requerir a las autoridades que emitieron las normas impugnadas para que rindieran sus informes de ley; y se acordó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

QUINTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes. Mediante escrito presentado el veintisiete de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Natzliely Teresita Rodríguez Calzada, en su carácter de **Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Aguascalientes**, compareció a rendir su informe en los términos siguientes:

"En el municipio, la relación entre población y gobierno, se encuentra directamente vinculada a la prestación de los servicios públicos; atendiendo este criterio, el municipio debe realizar un análisis exhaustivo de sus capacidades administrativas, técnicas y financieras con el fin de cumplir, de manera eficiente, con la prestación de los servicios públicos; atendiendo este criterio, el municipio debe realizar un análisis exhaustivo de sus capacidades administrativas, técnicas y financieras con el fin de cumplir, de manera eficiente, con la prestación de los servicios, en razón de que para la población, este aspecto, constituye en general un elemento valorativo del desempeño de su gobierno.

Bajo ese criterio, fue que se revisaron y analizaron las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios de Aguascalientes, Rincón de Romos y San Francisco de los Romo, para verificar que se atendieran los requisitos constitucionales y legales en la materia, en el entendido que el Ayuntamiento debe contar con los recursos económicos que le permitan satisfactoriamente atender sus atribuciones pero sin lesionar el patrimonio de la población, esto es no crear nuevos impuestos ni incrementar las tasas o tarifas existentes, salvo que existan causas debidamente justificadas con elementos objetivos que permitan dimensionar el caso concreto.

En el caso particular del Municipio de Aguascalientes, fue establecida una reformulación del artículo respecto del alumbrado público, a fin de acatar los criterios que ha sostenido este Máximo Tribunal, en lo que toca a este tema y con la responsabilidad que tanto ciudadanía como autoridad encargada de brindar el servicio deben participar en el costo del alumbrado público.”

SEXTO. Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. Mediante escrito depositado el veinticinco de febrero de dos mil veinte, ante la Oficina de Correos de México y recibido el nueve de marzo siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Genoveva Silva Moreno, en su carácter de **Directora General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General del Gobierno del Estado de Aguascalientes**, compareció a rendir el informe solicitado, en el que esencialmente manifestó:

“1. El acto legislativo del que se reclama la invalidez es material y formalmente de carácter legislativo. En el caso concreto los Decretos Números [sic]: artículo 93 que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes por el ejercicio fiscal 2020, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, en fecha 27 de diciembre de 2019, concretamente el artículo 67 que contiene la Ley de Ingresos de Municipio de Rincón de Ramos del Estado de Aguascalientes, en fecha 27 de diciembre de 2019 y concretamente el artículo 46 que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, en fecha 27 de diciembre de 2019, cuya invalidez reclaman la accionante son producto de una deliberación que se hace en el Congreso del Estado en la que el Ejecutivo solamente cumple con la función de promulgación de leyes, por lo tanto, es cierto que los citados decretos, fueron Publicados en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, de fecha 27 de diciembre de 2020 [sic].

2. Por cuanto a los actos impugnados al Poder Legislativo del Estado al no ser propios del Ejecutivo del Estado, no se contestan.

3. Ahora bien, los actos impugnados al Gobernador Constitucional del Estado, es decir la promulgación y orden de publicación de los decretos que nos ocupan y cuya invalidez reclama el promovente de la presente acción de inconstitucionalidad, se realizó en acatamiento a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, que en sus artículos 32, 35 y 46, fracción I, establecen:

‘Artículo 32.’ [Se transcribe].

‘Artículo 35.’ [Se transcribe].

‘Artículo 46.’ [Se transcribe].

La fracción I antes mencionada, indica que una de las facultades y obligaciones del Ejecutivo es la de promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso del Estado; y promulgar significa: (Del lat. Promulgare.) tr. Publicar algo solemnemente. Der. Publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria. (Según se lee en el Diccionario de la Real Academia Española, edición 2020).

Independientemente que el Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes haya promulgado y ordenado la publicación en el Periódico Oficial del Estado, de los decretos que contienen las leyes de ingresos para el ejercicio fiscal 2020, correspondientes a los Municipios de Aguascalientes, Rincón de Romos y San Francisco de los Romo, todos del Estado de Aguascalientes, impugnados de validez dentro de los autos de la presente acción de inconstitucionalidad, es el caso que lo hace en acatamiento a la Constitución Política del Estado que establece la obligación del Gobernador del Estado de mandar publicar una ley, una vez que sea aprobada por parte del Poder Legislativo del Estado.

Es decir, la promulgación de una ley es una actividad del Ejecutivo que se encuentra subordinada a la actividad del Poder Legislativo quien expide la ley; por lo tanto, es una obligación que se hace en cumplimiento al sistema jurídico federal y al propio del Estado atentos a lo dispuesto por los artículos 32, 35 y 46 fracción I de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

Por lo tanto, se considera que la sola publicación de un documento por el Ejecutivo, no viola los preceptos constitucionales y convencionales que menciona el promovente en su escrito de demanda. Lo anterior encuentra su sustento en lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia con número de registro 389649, de la Séptima Época, emitida por el Pleno, que al rubro se puede leer:

‘LEYES, AMPARO CONTRA. AUTORIDAD RESPONSABLE, SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE CUANDO SE SEÑALA AL CONGRESO QUE LA EXPIDIÓ, PERO NO AL EJECUTIVO QUE LA PROMULGÓ.’ [Se transcribe].

En este orden de ideas, siendo el Poder Legislativo local el órgano deliberativo donde se discute y se aprueba el contenido de las normas, es dicho Poder a quien en todo caso, le corresponde defender la validez de las normas que se promulgan.”

SÉPTIMO. Expediente electrónico. Por acuerdo de diez de junio de dos mil veinte, se determinó que de conformidad con lo establecido en el Acuerdo General 8/2020 de veintiuno de mayo de dos mil veinte, emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la integración de los expedientes impresos y electrónicos en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, era necesario digitalizar las constancias y formar el expediente electrónico del presente asunto para continuar el trámite, en virtud de que las normas cuya constitucionalidad se cuestiona son de vigencia anual.

OCTAVO. Cierre de instrucción. Mediante proveído de quince de julio de dos mil veinte, se decretó el cierre de instrucción en este asunto.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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; 1o. de su Ley Reglamentaria; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de diversas normas de carácter general.

SEGUNDO. Oportunidad. La demanda de esta acción de inconstitucionalidad se presentó de forma oportuna, es decir, dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la Ley Reglamentaria¹, por lo siguiente:

- a) Las normas reclamadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, mediante sendos decretos el **veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve**;
- b) El cómputo inició el sábado **veintiocho de diciembre** de dos mil diecinueve;
- c) El plazo de treinta días naturales venció el domingo **veintiséis de enero de dos mil veinte**;
- d) El artículo 60 citado dispone que **“Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente”**;
- e) El día hábil siguiente fue el lunes veintisiete de enero de dos mil veinte.
- f) Si el escrito inicial se presentó el lunes **veintisiete de enero de dos mil veinte**, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se debe concluir que la presente acción es oportuna, tal y como se demuestra en el siguiente calendario:

¹ **“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. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

Diciembre 2019						
D	L	M	M	J	V	S
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

Enero 2020						
D	L	M	M	J	V	S
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	31	

TERCERO. Legitimación. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

La demanda de esta acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos **93** de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes; **67** de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos; y **46** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, todas del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2020; las cuales fueron publicadas el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, por lo que en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto, toda vez que hace valer violaciones a los principios de seguridad jurídica, legalidad en materia tributaria y reserva de ley, así como la obligación estatal de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.

Legitimación en el proceso. Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos² y 18 de su Reglamento Interno³, otorgan a su Presidente la representación legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control constitucional.

En ese sentido, obra en autos copia certificada del Acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual se hace constar que, en sesión de siete de noviembre del mismo año, se designó como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a María del Rosario Piedra Ibarra, por un periodo de cinco años, comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro (foja 20 del expediente).

En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

CUARTO. Precisión de las normas impugnadas. Del examen integral de la demanda se advierte que la Comisión accionante reclama los artículos **93** de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes; **67** de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos; y **46** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, todas del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.

QUINTO. Causas de improcedencia. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquéllas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

En el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes argumenta que su participación en el proceso legislativo de las normas impugnadas, se limitó únicamente a su promulgación y publicación en el medio oficial respectivo, en cumplimiento a los artículos 32, primer párrafo, 35 y 46, fracción I de la Constitución

² Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

"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, [...]"

³ Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

"Artículo 18. **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**."

local⁴, lo cual debe **desestimarse** acorde con la **jurisprudencia P.J. 38/2010**⁵ de este Tribunal Pleno, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.”** (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1419, registro 164865).

Ahora bien, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, **se procede a realizar el estudio de fondo.**

SEXTO. Invalidez de las normas reclamadas. En su único concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, de forma general, lo siguiente:

- Las normas impugnadas facultaron indebidamente al ente municipal para determinar la forma en que se recaudará **“la aportación social”** del alumbrado público, al señalar que se realizará por medio de los convenios que celebren las autoridades con la Comisión Federal de Electricidad.
- De conformidad con lo establecido en el artículo 4o. de la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes, los derechos son contraprestaciones establecidas en la ley, por los servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, por lo que las normas impugnadas al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los municipios por la prestación del servicio de alumbrado público, resultan inconstitucionales.
- A pesar de que la norma impugnada señala algunos de los elementos constitutivos del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, como son los sujetos obligados, el hecho imponible y los momentos de pago (mensual, bimestral y semestral), lo cierto es que no son suficientes para evitar la discrecionalidad de la autoridad administrativa al momento de determinar la contribución.
- No se señala un parámetro para la determinación de la tarifa a pagar, dejando a los contribuyentes en la incertidumbre sobre el costo real que deberán cubrir por la prestación del servicio de alumbrado público y el momento en que deben hacerlo, pues será una autoridad administrativa quien lo determinará en un convenio, lo cual resulta violatorio del principio de reserva de ley y de legalidad tributaria.
- No puede considerarse que el establecimiento de derechos por servicios de alumbrado público sea de alta especialidad técnica de tal modo que amerite una delegación a los municipios de la facultad para determinar la forma en que se recaudarán las aportaciones sociales, lo que transgrede el derecho de seguridad jurídica y materia tributaria en perjuicio de los contribuyentes.

Es esencialmente **fundado** lo alegado por la accionante.

Este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**⁶, en la que se analizó la regularidad constitucional del artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que establece la prestación de los Derechos de Alumbrado Público, determinó lo siguiente:

⁴ Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

“Artículo 32. Aprobada una iniciativa de Ley o Decreto por el Congreso del Estado, pasará al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer o transcurrido el plazo sin haberlas hecho, lo publicará dentro de los diez días hábiles siguientes. En caso contrario, el Congreso del Estado ordenará su publicación. (...)”

“Artículo 35.- Para su observancia, las Leyes y Decretos deberán publicarse en Periódico Oficial del Estado y entrarán en vigor al día siguiente de su publicación. Cuando en la Ley o Decreto se fije la fecha en que debe empezar a regir, su publicación se hará por lo menos tres días antes de aquélla.”

“Artículo 46.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:

I.- Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. (...)”

⁵ De texto: “Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.”

⁶ Resuelta por unanimidad de nueve votos el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Los Ministros Luis María Aguilar Morales y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por consideraciones distintas.

“El principio de legalidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, se ha explicado como la exigencia de que toda contribución sea creada por el Poder Legislativo y que sus elementos esenciales (sujeto, objeto, base, tasa y época de pago) estén consignados en la ley, de modo tal que el obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.

Lo anterior encuentra su expresión en las jurisprudencias de rubros siguientes: ‘IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.’ (Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 91-96, Primera Parte, página 172, registro 232796) y [sic] ‘IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.’ (Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 91-96, Primera Parte, página 173, registro 232797).

De acuerdo con dichos criterios, el respeto del principio de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en ley para evitar:

- a) Que la fijación del tributo quede al margen de la arbitrariedad de las autoridades exactoras, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto;***
- b) El cobro de contribuciones imprevisibles;***
- c) El cobro de tributos a título particular; y,***
- d) Que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.***

Por consiguiente, la observancia al principio de legalidad tributaria se traduce en que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria a fin de que:

- 1) Se impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación; y***
- 2) Se genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse, pues es al legislador al que compete dar a conocer los elementos del tributo, y no así a otro órgano.***

En concordancia con lo anterior, es pertinente destacar que uno de los elementos esenciales de las contribuciones es la base gravable, la cual fue definida por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 72/2006, de rubro: ‘CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.’ (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página 918, registro 174924).

De dicho criterio se pone de manifiesto que la base gravable constituye la dimensión o magnitud cuantificable de la capacidad contributiva expresada en el hecho imponible, esto es, sirve para determinar la capacidad contributiva gravada, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, tasa o cuota.

Aunado a ello, la base gravable sirve como elemento de identificación de la contribución, pues en el supuesto de que exista distorsión con el hecho imponible, aquélla podrá revelar el verdadero aspecto objetivo gravado por el legislador y, por ende, cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa.

Al respecto, se debe destacar que, tanto en la doctrina como en la práctica fiscal, se reconocen dos formas de determinar el monto de la obligación tributaria, conforme a las cuales los tributos pueden ser clasificados en dos categorías, a saber, de cuota fija o de cuota variable,

a) De cuota fija: Son aquellos en los que la ley establece directamente la cantidad a pagar, por lo que no necesitan de elementos cuantificadores para la determinación de la deuda tributaria, de manera que siempre que se actualice el hecho generador del gravamen, el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía; de ahí que en este supuesto el legislador puede prescindir de la base gravable, o incluso expresarla en términos genéricos.

Las mencionadas contribuciones de cuota fija operan para gravar manifestaciones indirectas de riqueza y, principalmente, la prestación de servicios públicos o el uso y aprovechamiento de un bien del dominio público, como son los derechos, así como cuando se establecen como contraprestación por el beneficio que reporta al contribuyente determinada obra pública (contribuciones especiales o de mejoras), pues el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía al beneficiarse en igual medida con el hecho generador de la contribución.

b) De cuota variable: En este tipo de impuestos la cantidad a pagar se establece en función de la base imponible, dependiendo de la magnitud en que se pretenda gravar la situación, hecho, acto o actividad denotativa de capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, por lo que, en este supuesto, el legislador en ejercicio de su amplia libertad de configuración tributaria, puede utilizar expresiones dinerarias o cualquier otra unidad de medida, según el tipo de contribución de que se trate.

Ahora bien, en el caso, de la lectura del artículo impugnado se advierte que no establece en términos monetarios la base gravable del impuesto a cargo de los sujetos obligados por la norma, sino que faculta al Municipio de Tlayacapan para que, en un periodo de noventa días naturales, lo determine con base en los convenios necesarios que pueda celebrar con las dependencias correspondientes, a efecto de concretar el cobro de los derechos derivados de la prestación del servicio de alumbrado público.

En ese sentido, lo que hace la norma impugnada es delegar a las autoridades municipales extractoras la determinación de la base gravable, así como la tasa o tarifa aplicable a los derechos de alumbrado público, lo cual resulta contrario al principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual 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.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis 2a. LXII/2013 (10a.) de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: 'LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES' (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIII, agosto de dos mil trece, Tomo 2, página 1325, registro 2004260).

Ello es así, en la medida en que los destinatarios de la norma no cuentan con la posibilidad de conocer con certeza la base gravable ni la tarifa respectiva, aunado a que no puede considerarse que el establecimiento de dicho elemento esencial de los derechos por servicio de alumbrado público sea de tan especificidad técnica que ameriten una delegación de facultades, pues debe estimarse que constituye un gravamen de cuota fija que no puede prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo."

De acuerdo a lo anterior, este Alto Tribunal determinó declarar la invalidez de la norma impugnada al no establecer en términos monetarios la base gravable del impuesto a cargo de los sujetos obligados por la norma, sino que faculta al Municipio para que, en un periodo de noventa días naturales, lo determine con base en los convenios necesarios que pueda celebrar con las dependencias correspondientes, a efecto de concretar el cobro de los derechos derivados de la prestación del servicio de alumbrado público.

Pues bien, en el caso del artículo 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2020, que aquí se analiza, sucede esencialmente lo mismo, toda vez que permite al ente municipal, con base a la firma del convenio que se haga con la Comisión Federal de Electricidad, lleve a cabo el cobro correspondiente, como se observa a continuación:

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES, AGUASCALIENTES,
PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020**

“Artículo 93. En la determinación del suministro del servicio de Alumbrado Público, se observará lo dispuesto en la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes, en relación a que, para su cobro, se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

I. Están obligados a contribuir con el gasto que se genere a cargo del Municipio por el servicio de alumbrado público, para su mantenimiento, mejoramiento y renovación de luminarias, los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicios, así como los predios rústicos o urbanos que se encuentran dentro del territorio de este Municipio.

II. El derecho de alumbrado público, se causará y pagará de acuerdo a lo siguiente:

a) Lo que instituya el convenio que para tal efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad.

b) Para los efectos del cobro de este servicio, el Municipio podrá realizarlo de manera directa a través de la fijación proporcional sobre el costo de los servicios directos e indirectos, siendo que el pago podrá efectuarse en forma mensual, bimestral o semestral.”

La norma transcrita remite al contenido de la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, la cual en su artículo 138 establece:

“(REFORMADO, P.O. 16 DE DICIEMBRE DE 2019)

ARTÍCULO 138.- El servicio de alumbrado público estará a cargo de este Municipio de Aguascalientes y será suministrado dentro del territorio del mismo, conforme a lo siguiente:

I. El Municipio de Aguascalientes determinará la forma de recaudación de la aportación social del alumbrado público, (ASAP), a través del convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

Como se observa, esta disposición tampoco establece con exactitud la base gravable de la contribución ni la tarifa correspondiente por concepto del servicio de alumbrado público, porque, al igual que la norma impugnada, de manera imprecisa, señala que el Municipio recaudará ***“...la aportación social del alumbrado público, (ASAP), a través del convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.”***, con lo cual persiste la incertidumbre acerca de, al menos, la cifra sobre la cual se aplicaría una cuota –también incierta– que debiera pagarse por cada usuario del servicio que presta ese organismo.

En tal virtud, y toda vez que el artículo 93, de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2020, delega a las autoridades municipales exactoras la determinación de la base gravable, así como la tasa o tarifa aplicable a los derechos de alumbrado público, ***debe declararse su invalidez*** por violar el principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente, al establecer que el pago podrá hacerse en tres distintos momentos (mensual, bimestral o semestral), también genera inseguridad jurídica al destinatario de la norma, pues no permite conocer con certeza el momento en el cual se produce dicha obligación, lo cual también resulta violatorio del principio de seguridad jurídica contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Por las mismas razones, ***debe declararse la invalidez*** de los artículos 67, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos, y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, ambos del Estado de Aguascalientes y para el ejercicio fiscal 2020, pues ambos preceptos no contienen los elementos mínimos para brindar certeza a los contribuyentes, consistentes en la base, tasa y época de pago, imprescindibles para determinar con precisión los derechos a cargo del particular por concepto del servicio de alumbrado público, sino que delegan en las autoridades municipales su determinación mediante la firma de un convenio con la Comisión Federal de Electricidad, tal como se aprecia del texto de esas disposiciones:

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RINCÓN DE ROMOS, AGUASCALIENTES,
PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020**

“Artículo 67. El servicio de alumbrado público estará a cargo de este Municipio de Rincón de Romos y será suministrado dentro del territorio del mismo, conforme a lo siguiente:

I. El Municipio de Rincón de Romos determinará la forma de recaudación de la aportación social del alumbrado público, (ASAP), a través del convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.”

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE LOS ROMO,
AGUASCALIENTES, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020**

“Artículo 46. La Aportación Social de Alumbrado Público se recaudará de acuerdo a lo siguiente:

Lo que instituya el convenio que para tal efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad.

Para los efectos de la aportación de este servicio el municipio podrá realizarlo de manera directa a través de la fijación proporcional sobre el costo de los servicios directos e indirectos, siendo de forma mensual, bimestral o semestral, los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicios, así como los predios rústicos o urbanos que se encuentren dentro del territorio de este municipio.”

En consecuencia, al ser violatorias de las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16; así como del principio de legalidad tributaria contenida en el artículo 31, fracción IV, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **procede declarar la invalidez** de los artículos **93** de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes; **67** de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos; y **46** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, todas del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.

SÉPTIMO. Efectos. En razón de lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Aguascalientes y **se vincula a dicho órgano legislativo** para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas en este fallo en el próximo ejercicio fiscal.⁷

Asimismo, **deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados**, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos **93** de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, **67** de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos y **46** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, todos del Estado de Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve, de conformidad con lo expuesto en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Aguascalientes y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reserva de criterio en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la precisión de las normas impugnadas y a las causas de improcedencia. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

⁷ Así se ordenó en la acción de inconstitucionalidad 6/2017, presentada bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, fallada el catorce de noviembre de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo a la invalidez de las normas reclamadas, consistente en declarar la invalidez de los artículos 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, todos del Estado de Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez extensiva a otros preceptos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes y 2) vincular al Congreso del Estado de Aguascalientes a que, en lo futuro y tratándose de disposiciones generales de vigencia anual, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez extensiva a otros preceptos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que esta sentencia deberá notificarse a todos los municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- La Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dieciséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 89/2020 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de septiembre de dos mil veinte y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a catorce de diciembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dieciséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 89/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del veinticuatro de septiembre de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a seis de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 106/2020.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Vo. Bo

Señor Ministro

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

V I S T O S; para resolver los autos relativos a la **acción de inconstitucionalidad 106/2020**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridades demandadas y norma impugnada. Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el treinta de enero de dos mil veinte, **María del Rosario Piedra Ibarra**, Presidenta de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las normas que se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:

AUTORIDADES RESPONSABLES:

- A.** Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán.
- B.** Gobernador del Estado de Yucatán.

NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA:

- 1. Artículo **57, fracción XI**, de la Ley de General de Hacienda del Estado de Yucatán.
- 2. Capítulo **XXVII**, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, denominado *“Derechos por la infraestructura tecnológica en materia de seguridad pública”*, que comprende los **artículos 85-Y al 85-AB**, contenidos en el Título Tercero.

Estos preceptos fueron publicados en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, el **treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve**.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados. La promovente estimó violados los artículos 1º, 4º, párrafo octavo, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo transitorio segundo, del Decreto que reforma el artículo 4º, de la Constitución Federal, publicado el diecisiete de junio de dos mil catorce; los artículos 1º, 2º, 3º, 13 y 18 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*; los artículos 2º, 16, y 24 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y los artículos 7º y 8º de la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

TERCERO. Conceptos de invalidez. La parte promovente aduce los siguientes conceptos de invalidez en los que argumenta, en síntesis, lo siguiente:

Primero. El cobro del derecho por la infraestructura tecnológica en materia de seguridad pública, que deberán pagar las personas propietarias o poseedoras de predios en la entidad federativa, previsto en **el Título Tercero, Capítulo XXVII, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán** carece de los elementos fundamentales de las contribuciones que caracterizan a los derechos, toda vez que su cobro no corresponde a la prestación de un servicio público por parte del Estado o al aprovechamiento de bienes del dominio público estatal por el contribuyente y, por tanto, su configuración resulta desproporcionada. Lo anterior se considera que vulnera el derecho de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria.

A juicio de la promovente, si bien los legisladores locales previeron el cobro a los gobernados por el aprovechamiento del servicio y mantenimiento de la infraestructura tecnológica de seguridad pública, lo cierto es que para los particulares ello no debería generar ningún derecho pues se trata de funciones propias del Estado. Aunado a ello, el Poder Legislativo local no fue cuidadoso en cuanto al establecimiento de los elementos esenciales de la referida contribución.

Considera que de las disposiciones impugnadas se advierten diversas inconsistencias en la regulación del derecho por la infraestructura tecnológica y que pueden ser contrarias a los derechos de las personas.

La actora consideró pertinente señalar los elementos esenciales de la contribución en cuestión establecida por el legislador, para dilucidar su inconstitucionalidad.

- Sujeto: las personas propietarias y poseedoras de predios ubicados en la entidad federativa (artículo 85-Y).
- Hecho imponible: el aprovechamiento del servicio y mantenimiento de la infraestructura tecnológica, la cual se define como los bienes tecnológicos que el Estado emplea, adicionalmente, para el mejoramiento de la seguridad pública en lugares de uso común (artículo 85-Y).
- Base imponible: no se advierte que se haya fijado de manera clara y precisa, aunque debería representar el costo del servicio prestado por el Estado.
- Tasa o tarifa: la cuota del derecho es de 3.44 UMA, y esta suma no será mayor a la cantidad que resulte de aplicar el 8% a la cantidades que el contribuyente deba pagar por el “consumo al suministrador de servicios básicos” (artículo 85-Z).
- Época de pago: deberá de cubrirse dentro de los sesenta días posteriores al mes en que se cause el derecho.

La promovente expuso que los preceptos impugnados rompen con la exigencia de congruencia interna de los tributos, ya que debe de existir armonía entre los elementos esenciales del mismo.

Señala que en el caso de los derechos por servicios del Estado, se tratan de contribuciones que se pagan a la hacienda pública como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los Poderes del mismo y sus dependencias públicas a las personas que lo soliciten, de tal manera que para determinar las cuotas se debe atender al costo de ejecución del Estado para dichos servicios y las cuotas deben ser fijas e iguales para todos los que reciban este servicio. Así, indica que el Congreso local erróneamente impuso el cobro por el aprovechamiento de la estructura tecnológica pues, a juicio del órgano constitucional autónomo, la seguridad pública no puede considerarse como un servicio por el cual deba pagarse una contraprestación.

Aunado a lo anterior, sostiene que aunque se pudiera pensar que los derechos controvertidos emanan del uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, como lo pudiera ser la infraestructura tecnológica, no se puede considerar así, toda vez que en razón de la lógica del desenvolvimiento de la función de seguridad pública – propia del Estado-, los particulares no pueden explotar, aprovechar o usar bienes destinados a esa importante atribución, sino que ese patrimonio es utilizado para dichos fines por el propio Estado, como lo reconocen las propias normas controvertidas. Y, agrega que los fines de esa función elemental del Estado son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, a favor de toda la sociedad.

Asimismo, considera que el uso de diversas tecnologías se emplea para mejorar la seguridad pública y se enmarcan como parte de un importante deber en beneficio de toda la colectividad, por tanto, no resultan en un beneficio particular y específico a favor de determinadas personas, sino que busca garantizar un estado de bienestar general. Consecuentemente, el legislador no debió imponer el cobro de un derecho por el uso de dicha infraestructura de seguridad pública, ya que no se trata de un servicio o beneficio individualizado y directo.

Por tanto, considera inadmisibles que se le dé la connotación de un derecho a una función que el Estado está obligado a cumplir en beneficio de la comunidad, máxime si solo se impone esa obligación tributaria a los propietarios de predios en el Estado de Yucatán, cuando esas infraestructuras tecnológicas, al estar inmersas en la materia de seguridad pública, atañen a toda la sociedad.

Ahora bien, en cuanto a la tarifa correspondiente a pagar, la promovente aduce que las normas impugnadas tampoco respetan el principio de proporcionalidad en las contribuciones, el cual exige que en el caso de ese gravamen se observen los siguientes supuestos:

- 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 exacto, sino aproximado y,
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban el servicio.

En el caso, el monto no guarda congruencia alguna con el costo que significó para el Estado el supuesto servicio prestado, pues para considerar que un derecho por servicios es proporcional, el legislador debió atender a que debe existir correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio de que se trate, lo cual no acontece en este caso. Además, tampoco se considera razonable que se establezca una tarifa de 3.44 UMAS ya que ella no parece vincularse con el costo que representó la prestación de ese “servicio”.

Por otro lado, se considera que de la atenta lectura de las disposiciones tildadas de inconstitucionales, también es dable afirmar que el legislador introdujo otros elementos extraños al costo del servicio, como lo es el artículo 85-Z. Dicho artículo establece un límite para la cuota mensual a cubrir, pues el monto no podrá ser mayor al valor que resulte de aplicar el 8% a las cantidades que el contribuyente deba pagar en particular por su consumo al suministrador de servicios básicos. Asimismo el artículo 85-AA, párrafo segundo, establecen que quedarán exentos del pago los propietarios o poseedores de predios cuya cantidad mensual a pagar por su consumo al suministrador de servicios básicos sea igual o menor a 1.18 UMA.

A juicio de la promovente, las disposiciones mencionadas manifiestan que el legislador consideró las cantidades a pagar por el consumo de energía eléctrica como factor para determinar tanto el límite de la cantidad requerida por el derecho, así como para definir quiénes podrían quedar exentos del pago del gravamen. De lo cual, el órgano autónomo no encuentra relación alguna entre el consumo de energía con el aprovechamiento del servicio y mantenimiento de la infraestructura tecnológica de seguridad pública.

Se advierte la misma incongruencia respecto al otro supuesto de exclusión del pago del derecho, que se actualiza cuando se trata de propietarios o poseedores de predios ubicados en distritos de riego destinados a la extracción de agua con fines agrícolas y pecuarios. Lo anterior es así pues aunque se pudiera argumentar que en esos sitios no haya infraestructura tecnológica y por ello no se estaría en posibilidad de aprovechar dichos bienes, lo cierto es que sin importar el lugar en donde se encuentre dicha tecnología, sus beneficios impactan a favor de toda la colectividad.

Con base en las consideraciones anteriores, la promovente estima que lo que realmente el legislador gravó es una contribución por ser propietario o poseedor de un predio en la entidad federativa, cuya cuota a pagar tampoco se advierte adecuada a la capacidad contributiva de las personas.

Finalmente, aduce que al desentrañar todos los elementos esenciales del derecho de aprovechamiento y mantenimiento de la infraestructura tecnológica en materia de seguridad pública, aunque sí se establecen todos los elementos que debe revestir, el legislador local no señaló de manera clara la base de la contribución, es decir, el valor sobre el cual se aplica la cuota consistente en el costo del supuesto "derecho", ya que de los artículos 85-Y a 85-AB, no se desprende que haya establecido ese elemento, y únicamente se estableció que la cuota sería de 3.44 UMA.

Por tanto, la indefinición del referido elemento esencial correspondiente a la base gravable se traduce en un incumplimiento del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues esta disposición constitucional establece el principio de legalidad tributaria.

Al respecto, señala, la Segunda Sala del Alto Tribunal ha sostenido que para verificar si determinada prestación pública viola el mencionado principio, debe partirse del análisis de la naturaleza jurídica de la contribución relativa, pues si constituye un gravamen de cuota fija puede prescindirse del elemento cuantificador del tributo, sin que ello implique una violación al principio de legalidad tributaria, al ser la propia ley la que proporciona la cantidad a pagar, por lo que el gobernado conocerá en todo momento la forma en la que deberá contribuir.

Segundo. Se considera inconstitucional el **artículo 57, fracción XI, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán** por el cual se prevé el cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, cuyo monto dependerá de la edad de la persona que lo solicite.

Lo anterior, considera la promovente que transgrede el derecho humano a la igualdad, a la gratuidad del mismo y a la identidad consagrados en los artículos 1 y 4, párrafo cuarto constitucionales, el transitorio segundo del Decreto que reforma el artículo 4 de la Constitución Federal; 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Distingue tres características esenciales del derecho a la identidad, a saber; la universalidad, la gratuidad y la oportunidad, de las que sobresale 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.

Sostiene que el registro de nacimiento es un derecho humano reconocido por diversos instrumentos ratificados por México, como el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño, este último, en su artículo 7 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"* y el artículo 8 establece que: *"los Estados parte se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares"*.

Asimismo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la obligación de garantizar el derecho implica el deber de los Estados parte 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 que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

Señala que, contrario al parámetro de regularidad expuesto, la disposición impugnada deja de observar la finalidad de la referida reforma al artículo 4° constitucional ya que al establecer un cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, desnaturaliza los fines constitucionales y convencionales del derecho a la identidad, todo ello en perjuicio del interés superior del menor, asimismo la medida adoptada al apreciarse como injustificada y desproporcionada, se erige como discriminatoria.

Así pues, al establecerse una tarifa de cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, introduce un pago directo o indirecto por el ejercicio del derecho a la identidad, cuya consecuencia es desincentivar a las personas que deben acudir a realizar el registro referido. Aunado a ello, limita una obligación de reconocer, observar y respetar el derecho humano de mérito, solamente para las personas menores a la edad referida.

La promovente refiere que la norma en cuestión constituye un obstáculo para el ejercicio de los derechos mencionados, a pesar de que el registro gratuito del nacimiento es una obligación constitucional del Estado.

En este sentido, indica que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre las tarifas por registro extemporáneo de nacimiento establecidas por el legislador, al resolver que el cobro por el registro extemporáneo representa una transgresión al derecho a la identidad y, aunque la imposición de la tarifa pudiera perseguir un fin considerado legítimo, como propiciar a los padres a que declaren el nacimiento de sus hijas o hijos de manera inmediata al nacimiento, lo cierto es que sólo traería por consecuencia desincentivar a los padres a que ocurran a realizar el registro.

Finalmente concluye señalando que la norma impugnada también soslaya el derecho humano a la igualdad, pues solamente hace efectivo el derecho a la identidad a un determinado grupo de personas en razón a la edad, mismo que carece de un fin constitucionalmente válido; asimismo, alude la obligación del Estado a garantizar el derecho a la identidad.

CUARTO. Admisión y trámite. Por acuerdo de siete de febrero de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán para que rindieran su informe, y ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

Además, requirió al Poder Legislativo de Yucatán el envío de copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; y al Poder Ejecutivo, un ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se hayan publicado las normas controvertidas.

QUINTO. Informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada al rendir respectivamente sus informes manifestaron, en síntesis lo siguiente:

a) Informe del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.

El Poder Legislativo, a través de la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán, en el escrito respectivo, señaló sustancialmente lo siguiente:

- Los argumentos que reclaman la inconstitucionalidad del Capítulo XXVII, del Título Tercero, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, así como del artículo 57, fracción XI, del mismo ordenamiento, resultan infundados pues, contrario a lo manifestado por la promovente, no son violatorios al marco constitucional ni convencional.
- Reafirmó la constitucionalidad del Decreto 155/2019, en virtud de que el Congreso del Estado de Yucatán llevó a cabo un proceso legislativo con apego a las facultades conferidas por la Constitución Federal y la Estatal.
- Señala que el Estado de Yucatán se caracteriza por un alto nivel de seguridad, por lo que la finalidad de obtener un mejoramiento y actualización de la instalación, mantenimiento y mejora de la infraestructura tecnológica para la seguridad pública, responde a la necesidad de seguir manteniendo esa posición.
- Conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no existir restricción expresa, el Estado está facultado para gravar todo acto, situación, calidad o hechos lícitos que revelen capacidad contributiva de quienes los efectúan y, por ende, sean susceptibles de ser objeto de imposición por parte del Estado.

- El Estado desempeña una tarea recaudadora y busca otorgar a la ciudadanía un servicio público de seguridad efectivo, por medio del cual se garantice protección a las condiciones de convivencia y protección a los derechos y bienes de los ciudadanos.
- Señala que la tarifa mensual de 3.44 UMA cumple con el requisito de proporcionalidad tributaria, ya que se establecieron excepciones en cuanto a que dicha cuota no podrá ser mayor que la cantidad que resulte de aplicar el 8% a las cantidades que los contribuyentes deban pagar en particular por su consumo al suministrador de servicios básicos. Asimismo, se estableció que quedarán exceptuados del pago los propietarios o poseedores de predios ubicados en distritos de riego destinados a la extracción de agua con fines agrícolas y pecuarios.
- En segundo término, el Congreso del Estado de Yucatán afirma que es improcedente el segundo concepto de invalidez manifestado puesto que a través del cobro del derecho en cuestión se proporciona existencia legal a las personas y se les reconoce como sujetos de derechos y obligaciones. Ya que los niños y niñas que no sean inscritos en el Registro Civil, carecerán de identidad y por tanto no figurarán en ningún documento o página oficial pues no obra constancia legal alguna de su existencia, teniendo como resultado la exclusión y circunstancias desfavorables, y a su vez, no podrán tener acceso a múltiples servicios.
- Derivado de lo anterior, y con el objeto de garantizar el derecho a la identidad se establecieron modificaciones en la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, entre las cuales se encuentran que, causaran derechos la diligencia administrativa de registro extemporáneo de nacimiento. Lo anterior, con el objeto de establecer una medida que garantice el otorgamiento de una identidad de los individuos que conforman la sociedad, buscando que se les dote de derechos fundamentales.
- De igual forma, señala que la finalidad de establecer el cobro de este derecho fue realizada para evitar que la inexistencia de documentos oficiales traiga consigo problemas jurídicos y sociales.

b) Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.

El Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Yucatán, **Mauricio Tappan Silveira**, argumentó, en síntesis lo siguiente.

- Refiere que la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos es improcedente por señalar como autoridad responsable al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán por promulgar el decreto 155/2019, ya que el Gobernador del Estado únicamente cumplió con la obligación que le imponen los artículos 55, fracción II, de la Constitución Política local y 14, fracción VII del Código de Administración Pública de Yucatán.
- Por lo cual, contrario a lo que afirma la promovente, los actos legislativos que culminaron con la expedición del referido decreto, se llevaron a cabo apegados a los límites de las atribuciones que la propia Constitución local otorga en sus artículos 29, 30, fracción V y 55, fracción II. Por tanto, se afirma que se cumplió con los principios de fundamentación y motivación requeridos para los actos legislativos

Respecto al primero concepto de invalidez, lo considera infundado en virtud de las siguientes consideraciones:

- Señala que la promulgación y publicación del decreto impugnado se llevó a cabo bajo el marco legal y constitucional requerido y se realizó conforme al proceso legislativo correspondiente y acorde a lineamientos constitucionales.
- Contrario a las afirmaciones de la promovente, la seguridad pública es una función concurrente y para que funcione eficazmente y de forma inmediata se establece el cobro de estos derechos que monitoreen situaciones posiblemente delictivas. En ese sentido, afirma que debido a que los cuerpos policíacos no pueden estar físicamente ni de forma inmediata, a través de la infraestructura tecnológica de seguridad pública, el beneficio indirecto al que acceden los ciudadanos es el monitoreo por parte del Estado de situaciones que pudieran poner en riesgo sus derechos. Por tanto, lo que se cobra no es el ejercicio de la función de seguridad pública, sino los insumos que permitan garantizarla.
- Conforme a lo anterior, el derecho en comento se cobra por los servicios de instalación, operación y mantenimiento de la infraestructura tecnológica de seguridad pública, así como su mejora continua, como las cámaras, aeronaves no tripuladas y otros insumos que se aprovechen en áreas de uso común, en donde haya mayor tránsito.

- Respecto al argumento de que el derecho es inequitativo y desproporcional porque únicamente el cobro se realiza a los propietarios o poseedores de predios del estado, se afirma que existen otras personas beneficiarias, como niñas, niños, adolescentes, incapaces o personas que estén de paso por la entidad federativa. Ejemplifican lo anterior, con el caso de cobro del derecho por el alumbrado público, el cual también únicamente se cobra a propietarios de predios pero se benefician demás personas.
- El beneficio que reciben los particulares con el pago de este derecho es que se fortalezca la infraestructura tecnológica de seguridad pública, el cumplimiento de la obligación de los ciudadanos de contribuir al gasto público, y la percepción de una mayor seguridad.
- Por último, respecto al concepto de invalidez que aduce que no se estableció la base gravable del derecho, señala que el derecho establece una cuota fija por lo que se cumple con el principio de legalidad tributaria.

Finalmente, al segundo concepto de invalidez, lo considera infundado en virtud de lo siguiente:

- El Estado de Yucatán cumple con el mandato previsto en el párrafo octavo del artículo 4 constitucional, conforme a lo establecido por el artículo 57, penúltimo párrafo, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, ya que si los padres o tutores registran a su hija o hijo dentro de los primeros sesenta días de que nació, y conforme al artículo 44 de la Ley de Registro Civil del mismo estado, la primera acta expedida será gratuita.
- Asimismo, conforme a lo dispuesto por el artículo 24.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 7.1 de la Convención de los Derechos del Niño, los cuales garantizan la inscripción inmediata al nacimiento de los niños y el derecho al nombre, se desprende que estos derechos no podrán materializarse de forma inmediata si el registro se realiza extemporáneamente.
- Respecto a lo anterior, consideran necesario establecer medidas para fomentar que los padres o tutores registren tempranamente a sus hijos, a fin de evitar la violación múltiple y continuada de sus derechos humanos.
- Afirma que el cobro de este derecho cuenta con un fin legítimo y que persigue un fin extra fiscal, el cual consiste en garantizar e incentivar a los padres que registren inmediatamente después del nacimiento a sus hijos, pues de lo contrario implicaría que se han vulnerado sus derechos a la identidad, salud y educación, violación que aunque pertenece al ámbito de la vida privada, el Estado no puede condonar.
- Finalmente, puntualiza que los niños, niñas y adolescentes que permanecen sin registro de nacimiento se quedan en un estado de indefensión, ya que pueden ser sujetos pasivos de delitos como el tráfico de personas y otros ilícitos.

SEXTO. Alegatos. El Poder Legislativo del Estado de Yucatán, formuló sus alegatos, y en síntesis solicitó a este Alto Tribunal decretar el sobreseimiento respecto al Capítulo XXVII de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán por haber sido derogado el siete de abril de dos mil veinte. Asimismo, se tuvieron por formulados mediante el proveído de veintiséis de junio de dos mil veinte.

Mediante el mismo proveído se acordó no tener por recibidos los alegatos formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pues si bien se presentaron por la autorizada del órgano autónomo, lo cierto es que sólo está facultada para imponer autos y recibir copias de traslado relativas al presente asunto, ello con fundamento en los artículos 4, párrafo tercero, de la ley reglamentaria de la materia, y 6 del Acuerdo General 8/2020 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, lo mismo acontece con el escrito mediante el cual se pretendió formular alegatos por el delegado del Poder Ejecutivo de Yucatán, pues también se acordó no tenerlos por recibos en virtud de que su presentación fue extemporánea.

SÉPTIMO. Cierre de instrucción. Al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, el veintiséis de junio de dos mil veinte se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 67, párrafo primero, y 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria, así como el Punto Segundo, numeral 8, del Acuerdo General 10/2020 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1° de su Ley Reglamentaria y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de diversas disposiciones generales emitidas y promulgadas por los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán por considerar que las mismas violentan los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte.

SEGUNDO. Legitimación. Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras.

En este sentido, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos² y 18 de su Reglamento Interno³, corresponde a la Presidenta de la referida Comisión su representación legal, por lo que quien suscribe el escrito inicial de la presente acción, es María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.

Además, en el caso, se plantea la incompatibilidad de diversas disposiciones de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, con la Constitución Federal y Tratados Internacionales, por estimar que se violan los derechos a la seguridad jurídica, legalidad, identidad al nombre, a la gratuidad en el registro del nacimiento, al principio de proporcionalidad en las contribuciones y la obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos.

En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocerse la legitimación activa en este asunto.

Máxime que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, establece **únicamente** como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, sin que establezca otra condición.⁴

TERCERO. Oportunidad. 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, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.⁵

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

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Párrafo reformado DOF 22-08-1996 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;".

² **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(...)".

³ **Artículo 18.** 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."

⁴ Así lo determinó este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, por mayoría de seis votos, en cuanto a la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para impugnar normas de carácter tributario.

⁵ **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. (...)"

En el caso, la ley que contienen las disposiciones impugnadas fueron publicadas en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el **treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve**, por lo que, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del uno de enero de dos mil veinte al treinta del mismo mes y año.

Consecuentemente, como la demanda fue presentada el **treinta de enero de dos mil veinte** ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe estimarse que resulta **oportuna**.

CUARTO. Causas de improcedencia. En primer lugar, el Poder Ejecutivo sostiene que la acción es improcedente pues el Gobernador del Estado de Yucatán únicamente actuó conforme a lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, de la Constitución local y 14, fracción VII del Código de la Administración Pública de Yucatán. Este Tribunal Pleno advierte que tal planteamiento debe desestimarse de conformidad con la tesis de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES”**⁶.

Por otra parte, el Poder Legislativo refirió en sus alegatos que han **cesado los efectos de algunas de las normas generales cuya invalidez se demanda**, esto es, en los artículos **85-Y al 85-AB, contenidos en el Título Tercero, Capítulo XXVII** denominado **“Derechos por la Infraestructura tecnológica en materia de seguridad pública”**, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán.

Como bien lo señala, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con los artículos 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷, ello, en virtud de que el siete de abril de dos mil diecinueve, el Poder Legislativo modificó el texto normativo base de la presente acción de inconstitucionalidad.

En efecto, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, es dable afirmar que la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, antes citado, se actualiza cuando dejen de producirse los efectos de la norma general cuya invalidez se demanda, lo que en el caso acontece.

En ese sentido, se tiene que los artículos 85-Y al 85-AB, contenidos en el Título Tercero, Capítulo XXVII que en el caso se impugnan son diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Yucatán, todas ellas publicadas en el Diario Oficial de dicha entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, las cuales fueron **derogadas** mediante el Decreto 205/2020 publicado en el mismo medio de difusión oficial el **siete de abril de dos mil veinte**.⁸

Derivado de ello, dado que la naturaleza de este medio de control de constitucionalidad de leyes permite entender que existe cesación de efectos de la norma general impugnada cuando haya perdido su vigencia, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en este medio de control, debe sobreseerse respecto de los artículos impugnados contenidos en el Capítulo XXVII, Título Tercero, de la Ley General de Hacienda del

⁶ Tesis P./J. 38/2010 (Novena Época), publicada en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, abril 2010, p. 1419.

⁷ “**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

(...).”

“**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

(...)

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

(...).”

“**Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.”

⁸ **DECRETO Que modifica la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán y la Ley de Ingresos del Estado de Yucatán para el Ejercicio Fiscal 2020, en materia de derogación del derecho por la infraestructura tecnológica en materia de seguridad pública.**

Artículo primero. Se deroga la fracción XVIII del artículo 47, y se deroga el capítulo XXVII denominado “Derechos por la infraestructura tecnológica en materia de seguridad pública” con sus artículos 85-Y, 85-Z, 85-AA y 85-AB todos de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, para quedar como sigue:

Artículo 47.- I.- a la XVII.- ... XVIII.- Se deroga.

CAPÍTULO XXVII Derechos por la infraestructura tecnológica en materia de seguridad pública (Se deroga)

Artículo 85-Y.- Se deroga

Artículo 85-Z.- Se deroga

Artículo 85-AA.- Se deroga

Artículo 85-AB.- Se deroga. (...).”

Estado de Yucatán, de conformidad con la tesis de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA”**.⁹

Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que procede el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad en cuanto a los artículos **85-Y al 85-AB, contenidos en el Título Tercero, Capítulo XXVII** denominado **“Derechos por la Infraestructura tecnológica en materia de seguridad pública”**, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán por haber cesado los efectos, de conformidad con el artículo 19, fracción V, en relación con el 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰

Al no advertirse alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento distinta de las analizadas, ni que se advierta oficiosamente, se examinarán enseguida el concepto de invalidez restante hecho valer.

QUINTO. Estudio de fondo. El artículo 57, fracción XI, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, transgrede los derechos humanos de igualdad, gratuidad e identidad por el registro de nacimiento extemporáneo. En el segundo concepto de invalidez que formula la accionante, sostiene que el precepto referido violenta lo dispuesto en los artículos 1º y 4º, párrafo cuarto, constitucionales, el transitorio segundo del Decreto que reforma el artículo 4º de la Constitución Federal; 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño, al establecer cobros por el registro extemporáneo de nacimiento, cuyo monto dependerá de la edad de la persona que lo solicite.

La norma impugnada textualmente determina lo siguiente:

Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán.
“Artículo 57.- Por los servicios que presta la Dirección del Registro Civil, se causarán derechos conforme a lo siguiente:
(...)
XI.- Diligencia administrativa de registro extemporáneo de nacimiento:
a) De ocho a diecisiete años 1.44 UMA
b) De dieciocho años en adelante 2.17 UMA
(...)”.

Es **fundado** lo alegado por la promovente.

Este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de normas similares a la impugnada al resolver, por unanimidad, diversas **acciones de inconstitucionalidad**, como son: **3/2016**¹¹, **7/2016**¹² y **36/2016**¹³, en sesión de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis; **10/2016**¹⁴, en sesión de veintiocho de noviembre

⁹ **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.** Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Marzo de 2004, P./J. 8/2004, página 958).”

¹⁰ **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES ABROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE HA CESADO EN SUS EFECTOS, POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO.** La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del diverso 59 del mismo ordenamiento legal, se actualiza si en una acción de inconstitucionalidad se plantea la invalidez de una norma general que durante el procedimiento ha sido abrogada por otra posterior, lo que determina sobreseer en el juicio, en términos de lo ordenado por el artículo 20, fracción II, de la citada ley reglamentaria. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, Junio de 1999, P./J. 47/99, página 657).”

¹¹ Bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

¹² Bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

¹³ Bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

¹⁴ Bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

siguiente; **6/2017**¹⁵ y **11/2017**¹⁶, en sesión de catorce de noviembre de dos mil diecisiete; **10/2017**¹⁷, en sesión de tres de agosto de dos mil diecisiete; **4/2017**¹⁸ y **9/2017**¹⁹, en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, **4/2018**²⁰, en sesión de tres de diciembre de dos mil dieciocho y **46/2019**²¹, en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

En dichos precedentes se dijo que el marco constitucional mexicano brindó una protección más amplia al derecho de 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. Ello, porque los tratados internacionales en la materia no reconocen el aspecto de gratuidad que sí reconoce la Constitución Federal, pues 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.

Además, se resaltó que en el procedimiento legislativo que dio lugar a la reforma constitucional de diecisiete de junio de dos mil catorce, específicamente en el Dictamen de la Cámara de Diputados, se observa que uno de los motivos centrales fue la existencia de barreras “de índole legal, geográfica, económica, administrativa o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos”²², es decir, el texto del artículo 4o. constitucional encuentra su justificación precisamente en una preocupación especial por la afectación a las poblaciones más vulnerables de nuestro país cuando éstas no son registradas.

Cabe mencionar que la adición del octavo párrafo al artículo 4o. de la Constitución Federal²³, así como del mandato contenido en el artículo Segundo Transitorio²⁴ del decreto respectivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce, resguardan el derecho a la identidad, garantizando el registro del nacimiento de manera inmediata e incluso de la expedición de la primera acta de forma gratuita; con la correlativa obligación de las Legislaturas de las entidades federativas de exentar del cobro de los derechos correspondientes en sus códigos hacendarios o financieros.

Por otra parte, si bien los tratados internacionales en la materia²⁵ no reconocen el aspecto de gratuidad –al sólo exigir a los Estados que garanticen a toda persona el derecho a la identidad y al registro del nacimiento–, la Constitución Federal otorga una protección más amplia, garantizando el registro e incluso la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento sin costo alguno.

Además, el texto constitucional es expreso y categórico respecto de dicha obligación, sin posibilidad de establecer excepciones, en la medida en que la Constitución no establece límite o restricción alguna para la titularidad, goce o ejercicio de tal derecho; a la par de que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizarlo en los términos ordenados por el Constituyente Permanente.

En este sentido, este Pleno ha determinado que no se puede condicionar la gratuidad de la inscripción en el Registro Civil e incluso de la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno, por lo que estos derechos pueden ser ejercidos en cualquier momento, independientemente de la edad de la persona; y concluyó que el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México y ninguna ley estatal puede fijar plazos que permitan el cobro del registro o de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

¹⁵ Bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁶ Bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

¹⁷ Bajo la Ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I.

¹⁸ Bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

¹⁹ Bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁰ Bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

²¹ Bajo la Ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

²² Del Dictamen de la Cámara de Diputados se desprende lo siguiente:

“Además, el informe intitulado “Derecho a la identidad. La cobertura del registro al nacimiento en México en 1999 y 209” elaborado por la UNICEF y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), proporcionó una medición del comportamiento del registro de los nacimientos en nuestro país para conocer el grado de cobertura a nivel nacional, estatal y municipal. En el aludido documento, se establece que cuando no existen registros de nacimiento se afecta a la niñez que pertenecen a la población más pobre y marginada: indígenas, migrantes, o bien que habitan en zonas rurales, remotas o fronterizas. Además, señala que las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son complejas y multifactoriales ya que existen barreras de índole legal, geográfica, económica, administrativa y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de nacimientos. Dentro de las barreras económicas, se encuentran los costos relacionados al registro y emisión del acta de nacimiento, lo cual constituye una limitante para las poblaciones más pobres y marginadas.”

²³ Constitución Federal.

²⁴ 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. (...).

²⁵ Constitución Federal.

“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.”

²⁵ En específico, los artículos 24, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 29 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por dicho motivo, se determinó que no solo 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 antes referida.

A la luz de estos razonamientos, **el artículo impugnado resulta inconstitucional**, pues violenta el derecho a la identidad, al prever el pago de derechos por registro extemporáneo de nacimiento.

De este modo, es evidente que existe una contradicción entre el marco constitucional, que no sujeta la garantía de gratuidad a criterios de temporalidad, y el cobro de derechos por registro extemporáneo de nacimiento, previsto por la legislación local.

Cabe agregar que la violación al derecho a la identidad por el cobro del registro extemporáneo, puede implicar que la persona no cuente con constancia legal de su existencia, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales²⁶.

SEXTO. Efectos. En atención a las conclusiones alcanzadas, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria en relación con el artículo 73 del mismo ordenamiento, procede declarar la invalidez del artículo 57, fracción XI, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán publicada en el Diario Oficial de dicha entidad federativa, **el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve**.

Finalmente, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez, en lo futuro el Poder Legislativo del Estado de Yucatán deberá abstenerse de establecer derechos por el registro de nacimiento extemporáneo en su legislación.

La declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se sobresee en esta acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 85-Y, 85-Z, 85-AA y 85-AB de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, adicionados mediante el Decreto 155/2019, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, en términos del considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 57, fracción XI, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, reformado mediante el Decreto 155/2019, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, en atención a lo establecido en el considerando quinto de esta determinación.

CUARTO.- La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Yucatán y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria.

QUINTO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en la legitimación, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a la oportunidad.

²⁶ Resoluciones AG/RES. 2286 (XXXVII-O/07), 2362 (XXXVIII-O/08), 2602 (XL-O/10).

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 85-Y, 85-Z, 85-AA y 85-AB de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, adicionados mediante el Decreto 155/2019, publicado en el diario oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 57, fracción XI, de la Ley General de Hacienda del Estado de Yucatán, reformado mediante el Decreto 155/2019, publicado en el diario oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) vincular al Congreso del Estado de Yucatán a que, en lo futuro, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El Ponente, Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dieciocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 106/2020 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintinueve de septiembre de dos mil veinte y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a catorce de diciembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dieciocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia de veintinueve de septiembre de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 106/2020. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.