

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 13/2021, así como los Votos Concurrentes de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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 13/2021

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIA: GABRIELA GUADALUPE FLORES DE QUEVEDO

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad **13/2021**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

I. ANTECEDENTES.

1. **Presentación de la demanda.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos que más adelante se precisan, de diversas Leyes de Ingresos de distintos Municipios del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Boletín Oficial de esa entidad el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte.
2. **Radicación.** Por auto de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **13/2021** y, por razón de turno, designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento.
3. **Admisión.** En proveído de nueve de febrero siguiente el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y al Fiscal General de la República para los efectos legales conducentes.
4. **Informes.** Por auto de veintitrés de marzo siguiente, se tuvo por rendido el informe del Poder Legislativo del Estado y por ofrecidas las pruebas ahí relacionadas, con lo que se corrió traslado a las partes. Asimismo, por acuerdo de once de mayo del año en curso, se tuvo por extemporáneo el informe rendido por el Poder Ejecutivo estatal y se otorgó a las partes plazo para formular alegatos.
5. **Alegatos y cierre de instrucción.** Mediante proveído de cuatro de junio de dos mil veintiuno, se tuvieron por formulados los alegatos de la accionante, razón por la que el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA.

6. El Tribunal Pleno es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013, del Tribunal Pleno, vigentes a la fecha de promoción, toda vez que se cuestiona la constitucionalidad de normas contenidas en diversas leyes de ingresos municipales del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Boletín Oficial de esa entidad el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte.

III. OPORTUNIDAD.

7. La acción de inconstitucionalidad se promovió dentro del plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues las leyes de ingresos que contienen las normas controvertidas se publicaron en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el veinticuatro de diciembre

de dos mil veinte, de modo que dicho lapso transcurrió del viernes veinticinco de diciembre de dos mil veinte al sábado veintitrés de enero de dos mil veintiuno, mientras que la demanda se recibió el día hábil siguiente, esto es, el lunes veinticinco de enero del año en curso en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

8. De ahí que la acción se promovió oportunamente. Es aplicable el criterio que informa la tesis 2a. LXXX/99 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 658, que establece:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENDE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA. De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente.

IV. LEGITIMACIÓN.

9. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legítima, conforme a los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 18 del Reglamento Interno del aludido órgano constitucional autónomo, pues la intenta la Presidenta de la citada Comisión, carácter que acreditó con copia certificada del oficio del doce de noviembre de dos mil diecinueve, mediante el cual la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva del Senado de la República comunican que el siete de ese mes y año fue electa para ocupar dicho cargo por el período comprendido del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro, y en su oficio propone conceptos de invalidez relacionados con violaciones a derechos humanos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

10. En su informe el Poder Legislativo del Estado de Sonora solicita el sobreseimiento en la acción, conforme a los artículos 20 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, omite exponer razonamiento alguno que sustente su dicho, o bien, evidenciar la eventual actualización de una causa de improcedencia.
11. Aunado a lo anterior, este Tribunal Pleno no advierte, de oficio, la actualización de alguna hipótesis que haga improcedente la vía, de modo que corresponde resolver el fondo del asunto.

VI. PRECISIÓN DE NORMAS.

12. De la lectura integral de la demanda se advierte que la accionante propone tres temas, a saber: libertad de expresión, libertad de reunión, y no discriminación, los cuales, por cuestión de método, se abordarán en el orden mencionado y a la luz de los cuales se controvierten las normas siguientes:

TEMA	LEYES
TEMA I. LIBERTAD DE EXPRESIÓN	<p>1. Artículo 78, fracción VI, inciso b), numeral 3, en la porción normativa “<i>Manifestaciones</i>”, de la Ley Número 203 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021.</p> <p>2. Artículo 102, fracción IV, en la porción normativa “<i>Manifestaciones</i>”, de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021.</p>
TEMA II. LIBERTAD DE REUNIÓN	<p>1. Artículo 102, fracción V, de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021.</p>
TEMA III. NO DISCRIMINACIÓN	<p>1. Artículo 105, inciso m), de la Ley Número 203 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021.</p> <p>2. Artículo 121, inciso m), de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021.</p> <p>3. Artículo 87, inciso s), de la Ley Número 217 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021.</p>

13. En cuanto al artículo 78, fracción VI, inciso b), de la Ley Número 203 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021, se debe precisar que si bien la promovente impugnó expresamente el numeral 4, de la lectura de la demanda se advierte que, en realidad, controvierte el numeral 3 en la porción normativa “*Manifestaciones*”, pues es el apartado que contiene la cuota aplicable a ese derecho.

VII. ESTUDIO DE FONDO.

TEMA I. LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

14. En su primer concepto de invalidez la accionante afirma que las normas que impugna en este apartado violan los artículos 6, 7 y 9 de la Constitución Federal, porque suponen la obtención previa de un permiso de la autoridad municipal para realizar manifestaciones, lo que constituye una medida desproporcionada que limita o restringe los derechos de libertad de expresión, manifestación y de reunión.
15. Explica que, de conformidad con las normas impugnadas, los particulares deben solicitar un permiso ante la autoridad municipal, es decir, requerir la anuencia del municipio para realizar manifestaciones, lo que origina que existan manifestaciones permitidas y otras prohibidas, circunstancia que redundaría en los derechos humanos antes mencionados.
16. Aunado a que, dice, ello genera incertidumbre jurídica, pues las personas desconocen el objeto preciso de la prohibición o la razón o razones por las que las autoridades pueden no otorgar dicho permiso, amén que queda al arbitrio del ente público decidir cuáles manifestaciones pueden realizarse y cuáles no.
17. Agrega que si bien, se ha reconocido la posibilidad de que los particulares notifiquen a las autoridades la realización de una manifestación, lo cierto es que tal circunstancia no puede llevarse al extremo de obtener un permiso, pues ello da lugar a una eventual negación del ente autoritario.
18. Para resolver sus argumentos conviene informar que el artículo 6, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce, en lo que aquí interesa, que la manifestación o expresión de ideas no será objeto de inquisición judicial o administrativa, sino sólo en caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

19. Por su parte, el diverso 7 del propio ordenamiento dispone que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; que tal derecho no puede restringirse por vías o medios indirectos y que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, y tampoco coartar la libertad de difusión, la cual no tiene más límites que los previstos en el artículo 6 antes identificado.
20. Finalmente, el numeral 9, primer párrafo, constitucional reconoce el derecho de asociación y de reunión, en el sentido de que no pueden coartarse aquellas que sean pacíficas con cualquier objeto lícito, pero sólo los ciudadanos podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.
21. Al interpretar este último precepto, esta Suprema Corte ha diferenciado entre el derecho de asociación y el de reunión, precisando que si bien comparten ciertos aspectos tienen una connotación distinta, pues el primero encierra un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica, entre otras cuestiones, la posibilidad de cualquier individuo de establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección, mientras que la **libertad de reunión** consiste en el derecho de todo individuo a congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público con la finalidad lícita que desee, siempre que sea de manera pacífica.
22. Se ha indicado que la diferencia sustancial entre ambas prerrogativas es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos.
23. Corroborando ese criterio, el texto de la tesis aislada 1a. LIV/2010, de la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 927, que establece:

LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS. *El derecho de libertad de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe confundirse con la libertad de reunión prevista en el mismo artículo constitucional. El primero es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. En cambio, la libertad de reunión, aunque es un derecho que mantiene íntima relación con el de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. La diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos.*

24. Ahora, al resolver la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad de, entre otros, los artículos 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, determinando que una interpretación conforme permitía reconocer su validez constitucional.
25. En dicho precedente se interpretaron los artículos 6 y 9 constitucionales, estableciendo que es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia de una sociedad democrática y para la formación de la opinión pública, pues a través de ella, ya sea mediante palabras o actos, las personas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones e ideas, incluidas las políticas, desplegando su autonomía individual. En esa dimensión individual, la persona puede manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas.
26. Se indicó que esa dimensión individual se complementa con la social o colectiva que comprende el derecho a comunicar las propias ideas y a recibir las expresiones e informaciones libremente

- divulgadas de los demás, contribuyéndose al fortalecimiento del debate público y del pluralismo ideológico, incluyendo el político.
27. Se precisó que la relevancia de la libertad de expresión es que funciona como un medio para permitir el ejercicio de otras libertades, pues, tal como lo señaló el Relator Especial para la Libertad de Expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tal prerrogativa no es un derecho más sino uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática, y su transgresión puede afectar directamente al sistema democrático.
 28. Se dijo que la peculiaridad de la libertad de expresión es que una manera de ejercerla es en la vía pública a través de una reunión de un grupo de personas y que las movilizaciones sociales o reuniones de personas son una forma de expresión en donde se interrelacionan las diferentes dimensiones del derecho a expresarse, lo cual forzosamente provoca que se tenga incidencia en otros derechos humanos como la asociación o reunión pacífica.
 29. Luego, se indicó que, conforme a los artículos 9 de la Constitución Federal, 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho humano a la reunión es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que debe llevarse a cabo pacíficamente y tener un objeto lícito, razón por la que abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación sea religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera, siendo su característica definitoria la concentración de dos o más personas en un lugar determinado.
 30. A partir de esa definición este Pleno indicó que el elemento subjetivo del derecho es la agrupación de personas, por lo que aunque es un derecho de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo, aunado a que es temporal, con un fin determinado, su modalidad debe ser pacífica, sin armas y con un objeto lícito, es decir, el motivo de la reunión no debe ser la ejecución concreta de actos delictivos, o bien, no deben llevarse a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.
 31. Se destacó que la autoridad no puede vetar o sancionar el objetivo de una reunión, su mensaje y que, en términos del artículo 1° constitucional, el Estado no debe, entre otras cosas, interferir indebidamente en el derecho de reunión, de modo que sólo puede imponer restricciones a su ejercicio cuando sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje.
 32. Precisó esta Suprema Corte que como ningún derecho humano es absoluto, pueden establecerse restricciones a su ejercicio, siempre y cuando estén previstas en la ley y sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, seguridad pública, orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás, lo cual, dijo, guarda congruencia con la forma en que se ha estudiado la regularidad constitucional de las restricciones a los derechos humanos.
 33. En el precedente comentado, se destacó que en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión en el espacio público debe considerarse, por una parte, que al ejercerse la libertad de reunión en ese tipo de espacios, necesariamente habrá interferencia o injerencia con el goce y ejercicio de otros derechos, tanto de las personas que se manifiestan como del resto de la población que interactúa con tales concentraciones humanas.
 34. Recalcó que aun cuando en la mayoría de las ocasiones las reuniones pueden generar molestias o distorsiones en el uso de las plazas públicas y vías de comunicación de una urbe, provincia, ciudad, población, etcétera, éstas deben ser sobrellevadas tanto por las autoridades como por el resto de la población, pues la democracia exige un alto grado de tolerancia al pluralismo y a la manifestación social pública, precisamente porque el uso y/o apropiación del espacio público es el cauce en que las personas pueden **expresar** y dar a conocer más eficazmente al resto de la población o a las propias autoridades sus ideas, pensamientos, inconformidades, molestias o reclamos.
 35. Con base en lo anterior se afirmó que ***no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado como regla general, ya que ello conduciría a que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra***

ningún tipo de respaldo en el artículo 9 de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional entonces analizadas.

36. En relación con ese último aspecto, se resaltó que en su primer informe temático en el año dos mil doce, el Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de las Naciones Unidas sostuvo que para las concentraciones humanas en espacios públicos podrá solicitarse, a lo sumo, un procedimiento de notificación con una antelación máxima de cuarenta y ocho horas al evento, y sólo cuando tal aviso obedezca a la necesidad de que las autoridades faciliten el ejercicio de la libertad de reunión pacífica y tomen las medidas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como los derechos de los demás.
37. Se indicó que aun cuando no lo haya señalado el Relator Especial, esta deferencia a la existencia de una notificación previa está condicionada a que las legislaciones nacionales permitan el surgimiento de reuniones espontáneas, es decir, aquellas en las que es imposible que los organizadores cumplan el requisito de notificación por fuerza mayor o por las circunstancias fácticas del momento, cuando no hay un organizador que pueda ser identificado, cuando la reunión surja sin planeación ante la simple aglomeración de un grupo de personas en los espacios públicos o cuando surja como una reacción inmediata a un determinado suceso político, social, cultural, deportivo, económico, religioso o de cualquier otra índole.
38. Precisó este Tribunal Pleno que este último elemento es de gran importancia, pues si se aceptara que toda concentración de personas llevada a cabo de manera pacífica y con objeto lícito en los espacios públicos necesitara de una notificación previa, en palabras del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se invertiría la relación entre "*derecho y restricción, entre norma y excepción*".
39. Se concluyó que lo que en realidad intenta el aviso previo es que las autoridades competentes cuenten con el tiempo pertinente para ejecutar las medidas necesarias para respetar y proteger el ejercicio de la libertad de reunión y de expresión de las personas que participan en la concentración o concentraciones humanas, así como que informen a la ciudadanía la celebración de una caravana, peregrinación, manifestación o cualquier tipo de concentración de personas y tomen las acciones pertinentes para respetar y proteger, en la medida de lo posible, los derechos de terceros.
40. A partir del parámetro así fijado y del establecido en relación con los otros derechos humanos interrelacionados (libertad de expresión, no discriminación, legalidad y libre circulación), se analizó la norma entonces controvertida, esto es, el artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal para concluir que es válido si y sólo si se interpreta en el sentido de que el aviso previo que regula es sin mayores formalidades y no constituye una autorización previa, de modo que no prohíbe la celebración de reuniones espontáneas ni justifica la disolución de aquellas que no cuenten con dicha notificación previa.
41. Además del análisis de normas nacionales e internacionales realizado en dicho precedente, destaca la afirmación hecha por este Tribunal Pleno en el sentido de que, por regla general, **el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades**, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 constitucional ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional entonces analizadas.
42. Cabe precisar que, en ese supuesto, es decir, ante normas que claramente prevean autorizaciones o permisos previos para la realización de manifestaciones o actos públicos de esa naturaleza, no podría realizarse el test o escrutinio de proporcionalidad, dado que, evidentemente, ese tipo de normas restringen el derecho de libertad de reunión, expresión y los demás interrelacionados analizados por este Tribunal Pleno en el precedente antes identificado.
43. Con base en el parámetro así fijado, a continuación se examinará la constitucionalidad de las disposiciones controvertidas que establecen:

NORMA IMPUGNADA	TEXTO
<p>1. Artículo 78, fracción VI, inciso b), numeral 3, en la porción normativa “Manifestaciones”, de la Ley Número 203 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021.</p>	<p>CAPÍTULO SEGUNDO DE LOS DERECHOS SECCIÓN XI OTROS SERVICIOS</p> <p>Artículo 78. Por otros servicios, relacionados con la expedición de certificados, legalización de firmas y certificación de documentos, así como licencias, permisos especiales o anuencias se pagará lo siguiente:</p> <p>(...)</p> <p>VI. Licencias y permisos especiales (anuencias)</p> <p>(...)</p> <p>b) Para otorgar permisos a locales de fiestas en general sin venta y consumo de bebidas alcohólicas y la autorización para la celebración de eventos diversos que lo requieran, se aplicará la siguiente tarifa:</p> <p>(...)</p> <p style="text-align: center;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>3. Manifestaciones, inauguraciones, exhibiciones 11</p>
<p>2. Artículo 102, fracción IV, en la porción normativa “Manifestaciones”, de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021.</p>	<p>CAPÍTULO SEGUNDO DE LOS DERECHOS SECCIÓN XIV ANUENCIAS, AUTORIZACIONES Y GUÍAS DE TRANSPORTACIÓN EN MATERIA DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO</p> <p>Artículo 102. Para otorgar permisos a locales de fiestas infantiles y la autorización para la celebración de eventos diversos que lo requieran, se aplicará la siguiente tarifa:</p> <p>(...)</p> <p style="text-align: center;">Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente</p> <p>IV. Manifestaciones, inauguraciones, exhibiciones 7.50</p>

44. Como se ve, las normas impugnadas prevén cuotas por el otorgamiento de autorizaciones para realizar, entre otros eventos o actos, manifestaciones.
45. Bastan las explicaciones dadas para concluir que, efectivamente, las normas controvertidas violan los derechos humanos reconocidos en los artículos 6, primer párrafo, 7 y 9, primer párrafo, constitucionales, pues condicionan la realización de manifestaciones a la obtención previa de una autorización del ente municipal competente.
46. Si como se estableció en el precedente antes comentado, el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, es evidente que las normas impugnadas violan tal prerrogativa.
47. Es cierto que las disposiciones analizadas no distinguen en cuanto a si las manifestaciones a que se refieren son en espacio público y, por ende, en bienes de uso de dominio público, o bien, en espacio privado; sin embargo, se considera que se refieren al primer tipo de reuniones, porque el resto de los eventos que regulan pueden vincularse con espacios públicos.

48. Además, aun cuando no fuera así, esto es, si se refirieran a manifestaciones en espacios privados, lo cierto es que las normas seguirían siendo inconstitucionales pues si la libertad de reunión en espacios públicos no puede condicionarse a una autorización previa del Estado, mucho menos aquellas que se realizan en espacios privados.
49. En consecuencia, lo que se impone es declarar la invalidez de los artículos 78, fracción VI, inciso b), numeral 3, en la porción normativa "*Manifestaciones*", de la Ley Número 203 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, y 102, fracción IV, en la porción normativa "*Manifestaciones*", de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, ambas para el Ejercicio Fiscal 2021, publicadas en el Boletín Oficial de dicha entidad el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte.

TEMA II. LIBERTAD DE REUNIÓN.

50. En su tercer concepto de invalidez la promovente asegura que el precepto que en esta parte impugna viola los artículos 9 y 16 constitucionales, 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al prever un cobro por la expedición de un permiso o autorización municipal para celebrar eventos particulares, sin fines de lucro.
51. Sustenta su alegato en que las normas representan una intromisión a la intimidad de las personas, respecto de la cual el Estado no puede concesionar sus actos por estar dentro de las actividades que la Constitución Federal garantiza al individuo, razón por la que puede ejecutarlos libremente sin permiso o gracia de la autoridad.
52. Aduce que el artículo controvertido pretende condicionar la realización de eventos sociales particulares a la obtención de un permiso o concesión de la autoridad municipal, circunstancia que a su juicio transgrede derechos humanos.
53. Explica que si bien es posible que se exijan permisos a los dueños de establecimientos para que operen locales destinados a la realización de eventos sociales, es inconstitucional que la norma controvertida establezca una cuota para obtener un permiso para la realización del evento en sí mismo considerado, pues ello constituye una medida arbitraria y restrictiva de la libertad de reunión y de la vida privada de las personas.
54. El parámetro de regularidad constitucional desarrollado en el apartado que antecede en cuanto a la libertad de reunión reconocida en el artículo 9 constitucional, es útil para resolver el concepto de invalidez aquí sintetizado.
55. Como se dijo en párrafos precedentes, por regla general, el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 constitucional ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional entonces analizadas.
56. Lo anterior aplicado al tema que nos ocupa evidencia que, si tratándose de la libertad de reunión en espacios públicos el Estado no puede condicionar su ejercicio ni restringirlo a la emisión de una autorización previa, menos tratándose de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio.
57. En efecto, si en términos de las normas nacional e internacionales analizadas en el aludido precedente, el ejercicio del derecho de reunión en espacios públicos no puede limitarse a la emisión de una autorización previa por parte del Estado para su realización, es evidente que tampoco puede limitarse o condicionarse su ejercicio en espacios privados, justamente porque esa restricción carece de fundamento constitucional o legal aplicables.
58. Con ese razonamiento se resolvió, entre otras, la acción de inconstitucionalidad 95/2020, en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte, en que por unanimidad de votos se declaró la inconstitucionalidad de, entre otros, los artículos 28, inciso b), de la Ley número 99, de Ingresos y

Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bécum, 31, fracción II, numeral 1, de la Ley número 105, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Caborca, 72, fracción II, numeral 1, de la Ley número 137, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Puerto Peñasco, y 82, fracción II, numeral 1, de la Ley número 145, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Río Colorado, todas del Estado de Sonora, que preveían cuotas por el otorgamiento de permisos para realizar bailes públicos y festejos públicos y familiares, reuniones o fiestas en salones de eventos, en locales, jardines o espacios diversos, o bien, en locales comerciales, jardines y albercas.

59. Por otra parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 34/2019, en sesión del dos de diciembre de dos mil diecinueve, este Alto Tribunal declaró la invalidez de ciertas normas contenidas en diversas leyes de ingresos de distintos municipios del Estado de San Luis Potosí para el ejercicio fiscal del 2019, que también preveían cobros por la expedición de un permiso o autorización municipal para celebrar eventos particulares en el domicilio, casa particular o de terceros, sin fines de lucro.
60. En dicho precedente se estableció que ese tipo de medida legislativa incide en el alcance o contenido de la libertad de reunión, pues la condiciona al pago de un derecho por concepto de expedición del permiso o autorización del ente competente.
61. Ante esa intromisión, se analizó la medida mediante las etapas del test de proporcionalidad, concluyendo que es innecesaria, ya que la satisfacción del fin constitucionalmente válido puede realizarse a través de otras que intervengan en menor grado el derecho en cuestión.
62. Se dijo que el legislador estatal pudo optar por otras medidas menos gravosas para cumplir dicho fin, por ejemplo, gravar otro tipo de servicios proporcionados por el Estado, o bien, incrementar de manera proporcional las tasas o tarifas aplicables a los ya existentes, sin intervenir de manera arbitraria en el ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos.
63. A partir de lo anterior, se concluyó que eran inconstitucionales las normas entonces controvertidas porque condicionaban el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de dichos municipios al pago para la obtención del permiso respectivo.
64. Se agregó que tales disposiciones también violaban el principio de proporcionalidad tributaria, porque no se advertía que el servicio gravado, consistente en la expedición del mencionado permiso guardara relación con el costo que para el Estado representa su emisión, máxime que las cuotas eran diversas dependiendo del lugar en donde se realizaran los eventos, del número de personas o del tipo de evento, siendo que, para todos los casos, el derecho se cobraba por la expedición del referido permiso.
65. En consecuencia, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de las normas entonces controvertidas, porque la medida legislativa que preveían no era necesaria, aunado a que violaban el principio de proporcionalidad tributaria.
66. Expuesto lo anterior, conviene traer a la vista el artículo 102, fracción V, de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021, que establece:

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LOS DERECHOS

SECCIÓN XIV

ANUENCIAS, AUTORIZACIONES Y GUÍAS DE TRANSPORTACIÓN EN MATERIA DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO

Artículo 102. *Para otorgar permisos a locales de fiestas infantiles y la autorización para la celebración de eventos diversos que lo requieran, se aplicará la siguiente tarifa:*

(...)

Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente*V. Eventos sociales en locales y salones para fiestas*

25.00

67. Como se ve, la norma controvertida prevé una cuota por el otorgamiento de permisos para realizar eventos sociales en locales y salones para fiestas.
68. Conforme a lo antes expuesto, es clara la inconstitucionalidad de la norma analizada, pues condiciona el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de dicho municipio al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional y legal.
69. No cambia tal circunstancia el hecho de que el precepto controvertido prevea el supuesto de eventos sociales en locales y salones para fiestas, porque si el derecho lo causan las personas propietarias de dichos lugares, se supone que ese costo lo incluye la emisión de la licencia de funcionamiento respectiva y, en caso de causarlo el particular que realiza la reunión o evento, la cuota carece de sustento constitucional y legal, por las razones antes dadas.
70. Además, porque como ya lo resolvió este Tribunal Pleno en la acción 95/2020 antes comentada, disposiciones como la aquí analizada, violan la libertad de reunión reconocida en el artículo 9 constitucional.
71. Aunado a lo anterior, tal disposición también viola el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a las contribuciones denominadas derechos, porque no se advierte que el servicio que grava tal precepto, consistente en la expedición del mencionado permiso guarde relación con el costo que para el Estado representa su emisión.
72. Finalmente, porque la medida no supera las etapas del test de proporcionalidad, a saber: a) tener un fin constitucionalmente válido, b) ser idónea, c) necesaria y, finalmente, d) ser proporcional, en sentido estricto.
73. El fin constitucionalmente válido que persigue consiste en recuperar el costo que implica para el Estado expedir el referido permiso, todo ello para su debido sostenimiento, aunado a que, pudiera ser que buscan conocer los eventos sociales que se realizan en las demarcaciones a fin de proporcionar ayuda o auxilio en caso de alguna emergencia.
74. El establecimiento de ese derecho constituye una medida idónea, pues a través de su cobro el Estado puede recuperar el costo del servicio proporcionado y hasta más, con lo que contribuye al gasto público y, por ende, a su sostenimiento, aunado a que es útil para conocer esa información y, en consecuencia, las autoridades municipales pueden estar ciertas de los eventos que se realizarán en determinado tiempo y espacio.
75. No obstante, se considera que se incumple la tercera grada, pues la medida no es necesaria, ya que la satisfacción del fin constitucionalmente válido puede realizarse a través de medidas que intervengan en menor medida el derecho en cuestión, es decir, la libertad de reunión.
76. En efecto, el legislador estatal pudo optar por otras medidas menos gravosas para cumplir dicho fin, tales como gravar otro tipo de servicios proporcionados por el Estado, o bien, incrementar proporcionalmente las tasas o tarifas aplicables a los ya existentes, sin intervenir de manera arbitraria en el ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos y, en el caso de la finalidad consistente en conocer la información para proporcionar ayuda o auxilio, bastaba con, por ejemplo, invitar a los gobernados a dar aviso de sus reuniones o eventos.
77. Al incumplirse la tercera etapa del test de proporcionalidad, resulta innecesario analizar el aspecto de proporcionalidad en sentido estricto, pues en nada variaría la conclusión asumida.
78. En consecuencia, ante la violación de derechos humanos y garantías mencionados, lo que se impone es declarar la invalidez del artículo 102, fracción V, de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021, publicada en el Boletín Oficial de la entidad el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte.

TEMA III. NO DISCRIMINACIÓN.

79. En su segundo concepto de invalidez la comisión accionante afirma que las normas impugnadas en este apartado violan el artículo 1° constitucional porque establecen multas a los operadores de transporte público que permitan el acceso a vehículos públicos a distintas personas por razón de su condición social, económica o por su aspecto físico, lo que actualiza algunas de las categorías sospechosas prohibidas por el citado numeral.
80. Explica que las normas impugnadas son estigmatizantes, pues el legislador local asume que a determinadas personas por sus características físicas, sociales o económicas, se les debe impedir el uso del transporte público, so pena de multar a su operador, lo que genera trato discriminatorio.
81. Dice que, si bien las medidas adoptadas por el legislador sonorense pretenden proteger la integridad de los usuarios del transporte público, lo cierto es que son desproporcionales y discriminatorias ya que presuponen que las personas que aborden las unidades de transporte público y que presenten las características ahí mencionadas, pueden afectar al mismo o al resto de los usuarios.
82. Aduce que los preceptos impugnados permiten a los operadores de transporte público negar el servicio a una persona que presente dichas características, siendo totalmente subjetiva y arbitraria esa calificación.
83. Agrega que, incluso, tales disposiciones llegan a criminalizar a las personas que se encuentren en estado de necesidad económica, desconociendo totalmente la realidad del país.
84. Para analizar tales argumentos, conviene informar que también al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2020, este Tribunal Pleno explicó que, conforme a sus precedentes, cuando la asignación de derechos se basa en alguna de las categorías protegidas por el artículo 1° constitucional, existe una sospecha de que la distinción es discriminatoria, razón por la que se exige una fundamentación rigurosa y de mucho peso.
85. Se informó que al resolver el amparo en revisión 581/2012, la Primera Sala de este Alto Tribunal estableció que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1° constitucional, esto es, origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, *condición social*, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil “o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.
86. Se dijo que la utilización de esas categorías debe examinarse con mayor rigor precisamente porque sobre ellas pesa una *sospecha* de inconstitucionalidad y que si bien la Constitución Federal no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo cierto es que está vedada su utilización de forma injustificada.
87. De esa manera, se precisó, el escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.
88. A partir de ese parámetro de regularidad constitucional se analizaron las normas entonces controvertidas que, al igual, preveían multas para los operadores de transporte público que permitían el acceso a **vendedores** de cualquier artículo o servicio, a **limosneros**, a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudicara o molestara al resto de los pasajeros.
89. En dicha ejecutoria, se estableció que tales disposiciones otorgaban trato discriminatorio atendiendo a categorías sospechosas tales como estado de salud, condición social o falta de aseo, sin que se advirtiera razón alguna y, menos, robusta, que justificara esa distinción.
90. Se indicó que, si bien en esa ocasión el legislador estatal estableció tales sanciones a fin de que la estancia de aquellas personas en el transporte público no perjudicara o molestara al resto de los pasajeros, esas no eran razones suficientes, robustas o de peso para justificar el trato discriminatorio que daban a los sujetos a quienes se les impedía su uso.
91. Máxime, se dijo, que dejaban al arbitrio del operador del transporte público si permitía el acceso o no a personas que tuvieran tales características, lo que, sin duda, violaba la garantía de seguridad jurídica, aunado a que otorgaba un trato desigual por cuestiones económicas, de salud y de higiene

personal restringiendo injustificadamente sus derechos de movilidad y dignidad humana sin que se advirtiera razonabilidad o justificación válida alguna.

92. De ahí que en dicho precedente se declarara la inconstitucionalidad de ciertos preceptos de diversas leyes de ingresos de distintos municipios, también, del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2020.
93. En el caso, las normas impugnadas establecen:

NORMA IMPUGNADA	TEXTO
<p>1. Artículo 105, inciso m), de la Ley Número 203 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021.</p>	<p>CAPÍTULO QUINTO DE LOS APROVECHAMIENTOS SECCIÓN II MULTAS DE TRÁNSITO</p> <p>Artículo 105. Por las infracciones a que hace referencia el Artículo 237 de la Ley de Tránsito del Estado de Sonora, se aplicará multa de uno a cinco Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente, cuando se incurra en las siguientes infracciones, excepto las establecidas en los incisos b), e), f) e i), que serán de cinco a diez Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente:</p> <p>(...)</p> <p>m) Permitir el acceso a los vehículos de servicio público de transporte de servicio colectivo de vendedores de cualquier artículo o servicio o de limosneros, así como detener su circulación para que el conductor o los pasajeros sean abordados por éstos.</p>
<p>2. Artículo 121, inciso m), de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021.</p>	<p>CAPÍTULO QUINTO DE LOS APROVECHAMIENTOS SECCIÓN II DE LAS MULTAS DE TRÁNSITO</p> <p>Artículo 121. Por las infracciones a que hace referencia el Artículo 237 de la Ley de Tránsito del Estado de Sonora, se aplicará multa de 1 a 2 Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente, cuando se incurra en las siguientes infracciones; excepto las establecidas en los incisos f), i), k), l) y m), que serán de 2 a 5 Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente:</p> <p>(...)</p> <p>m) Permitir el acceso a los vehículos de servicio público de transporte de servicio colectivo de vendedores de cualquier artículo o servicio o de limosneros, así como detener su circulación para que el conductor o los pasajeros sean abordados por éstos.</p>
<p>3. Artículo 87, inciso s), de la Ley Número 217 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021.</p>	<p>CAPÍTULO QUINTO DE LOS APROVECHAMIENTOS SECCIÓN II MULTAS DE TRÁNSITO</p> <p>Artículo 87. Se impondrá multa de 1 a 5 Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente (VUMAV) por los siguientes casos:</p> <p>(...)</p> <p>s) Permitir el acceso a los vehículos de servicio público de transporte de servicio colectivo de vendedores de cualquier artículo o servicio o de limosneros, así como detener su circulación para que el conductor o los pasajeros sean abordados por éstos.</p>

94. Como se ve, las normas impugnadas prevén multas para los operadores de transporte público colectivo que permitan el acceso a vendedores de cualquier artículo o servicio, o bien, a limosneros, así como por detener su circulación para que el conductor o los pasajeros sean abordados por dichas personas.
95. Al aplicar las razones dadas en el precedente antes comentado, es claro que los preceptos examinados hacen una distinción de trato a partir de una categoría sospechosa consistente en la condición social de las personas, sin que existan razones suficientes, robustas o de peso para justificar ese trato discriminatorio, pues, como ya se dijo, el hecho de que se pretenda que el resto de los pasajeros no sean molestados, no justifica de manera alguna tal distinción.
96. Además, tal como aduce la promovente, los preceptos examinados dejan a la apreciación subjetiva del operador de transporte público colectivo la calidad de vendedor o limosnero, aunado a que presuponen que tales sujetos molestarán al resto de usuarios, lo que perpetúa un estereotipo social.
97. Finalmente, porque desconocen totalmente la situación económica que enfrenta el país y las desventajas que generan en la población.
98. En las relatadas circunstancias, lo que se impone es declarar la invalidez de los artículos 105, inciso m), de la Ley Número 203 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, 121, inciso m), de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, y 87, inciso s), de la Ley Número 217 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa, todas del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2021, publicadas en el Boletín Oficial de la entidad el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte.
99. **Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaratoria de **invalidez** de las normas impugnadas surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora.
100. Con fundamento en los artículos 41, fracción IV, y 73, de la ley de la materia, aun cuando no fue impugnado se debe declarar la invalidez, por extensión, del artículo 121, primer párrafo, en la porción normativa “y m)”, de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2021, publicada en el Boletín Oficial de la entidad el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte, pues remite al inciso que se declaró inconstitucional por discriminatorio.
101. Finalmente, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro **el Poder Legislativo del Estado de Sonora deberá abstenerse de reiterar los vicios de inconstitucionalidad aquí decretados.**
102. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia a los municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

VIII. DECISIÓN

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 78, fracción VI, inciso b), numeral 3, en su porción normativa “*Manifestaciones*”, y 105, inciso m), de la Ley número 203 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, 102, fracciones IV, en su porción normativa “*Manifestaciones*”, y V, y 121, inciso m), de la Ley número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, y 87, inciso s), de la Ley número 217 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021, publicadas en el Boletín Oficial de dicha entidad el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte y, por extensión, la del artículo 121, párrafo primero, en su porción normativa “y m)”, de la referida Ley número 207, de Ingresos y Presupuesto de

Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

TERCERO. Las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Sonora y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo precisados en el apartado VII de esta determinación.

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

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sonora y a los municipios involucrados, en su carácter de autoridades ejecutoras y, en su oportunidad, archívese el expediente como 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 nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a las causas de improcedencia y a la precisión de normas.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra del párrafo noventa y siete, Aguilar Morales por una violación al principio de proporcionalidad y en contra del párrafo noventa y siete, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 78, fracción VI, inciso b), numeral 3, en su porción normativa "Manifestaciones", y 105, inciso m), de la Ley número 203, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, 102, fracciones IV, en su porción normativa "Manifestaciones", y V, y 121, inciso m), de la Ley número 207, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, y 87, inciso s), de la Ley número 217, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021, publicadas en el boletín oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 121, párrafo primero, en su porción normativa "y m)", de la Ley número 207, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021, publicada en el boletín oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora, 3) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir, en lo futuro, en los mismos vicios de inconstitucionalidad en disposiciones generales de vigencia anual y 4) notificar la presente sentencia

a los municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, el primero por haber integrado la Comisión de Receso del primer período de sesiones de dos mil veinte y el segundo por haber integrado la Comisión de Receso del segundo período de sesiones de dos mil quince.

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

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- 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 diecisiete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 13/2021, 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 dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecisiete de febrero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En la sesión pública de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó invalidar diversos artículos y porciones normativas de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, publicadas en el Boletín Oficial del referido Estado el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte.

La razón fundamental de mi voto se debe a que, si bien manifesté estar de acuerdo con la invalidez del artículo 102, fracción V, de la Ley Número 207 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2021, por ser violatoria del **derecho de reunión**, al condicionar el ejercicio de ese derecho de los habitantes de dicho municipio, al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional; sin embargo, por cuestiones metodológicas, no comparto el análisis de proporcionalidad tributaria y el test de proporcionalidad respecto del costo relativo.

Sobre el particular, debe recordarse que en el **tema II. Libertad de reunión**, se analizó la naturaleza de la norma impugnada, consistente en que grava la expedición de anuencias o permisos para realizar eventos sociales privados, esto es, reuniones de personas con finalidades recreativas (bailes, fiestas, festejos, eventos), todas de carácter particular; concluyendo que dicha porción normativa viola el derecho de reunión, protegido en el artículo 9º constitucional, pues sujeta a las personas que quieran ejercer este derecho (mayormente de índole recreativo), a una autorización por parte del Estado, lo que no encuentra sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, como lo adelanté, por una cuestión metodológica, considero que al declararse invalida la norma conforme a lo anteriormente expuesto -se insiste- no es necesario analizar **el cobro** del otorgamiento del permiso correspondiente, a la luz del principio de proporcionalidad tributaria ni es necesario correr un test de proporcionalidad; ello, en función de que, al tener un vicio de origen (vulneración a la **libertad de reunión**), verificar su proporcionalidad, se entendería como una posibilidad de la subsistencia de aquél, cuando ya se decidió que no es constitucionalmente válido que el Estado condicione el ejercicio de ese derecho de los habitantes del municipio, al pago para la obtención del permiso respectivo, porque tal restricción carece de fundamento constitucional.

Por los motivos previamente expuestos, es que formulo el presente voto concurrente.

Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- 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 dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, formulado en relación con la sentencia del dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 13/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecisiete de febrero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 13/2021, en la cual, entre otras cuestiones, se declaró la invalidez del artículo 102, fracción V, de la Ley Número 207 De Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de dos mil veintiuno, que preveía el cobro de una tarifa para obtener un permiso para realizar eventos sociales en locales y salones para fiestas¹.

Formulo el presente voto concurrente, ya que, si bien coincido con la aplicación de un test de proporcionalidad para declarar la invalidez de las normas, considero que la sentencia debió seguir una argumentación diferente.

I. Decisión mayoritaria.

La sentencia señala que la medida legislativa analizada incide en el alcance del derecho de libertad de reunión, pues la condiciona al pago de un derecho por concepto de expedición del permiso de la autoridad competente. Adiciona que, ante esa intromisión, corresponde determinar si la medida legislativa supera las etapas del test de proporcionalidad.

¹**Ley Número 207 De Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2021**

Artículo 102. Para otorgar permisos a locales de fiestas infantiles y la autorización para la celebración de eventos diversos que lo requieran, se aplicará la siguiente tarifa:

(...)

Primero, señala que el fin constitucionalmente válido que persigue la medida consiste en *recuperar el costo que implica para el Estado expedir los permisos enunciados para su debido sostenimiento*.

Posteriormente, argumenta que el establecimiento de ese derecho constituye una medida idónea, pues a *través de su cobro el Estado recupera el costo del servicio proporcionado, con lo que contribuye al gasto público y a su sostenimiento, aunado a que es útil para que la autoridad pueda tener conocimiento de los eventos sociales que se realizan en las demarcaciones a fin de proporcionar ayuda o auxilio en caso de alguna emergencia*.

Finalmente, resuelve que la medida no cumple con la grada de necesidad, ya que *la satisfacción del fin constitucionalmente válido puede realizarse a través de medidas que intervengan en menor medida al derecho de libertad de reunión*, como sería gravar otro tipo de servicios proporcionados por el Estado, o bien, incrementar las tasas o tarifas aplicables a los ya existentes.

II. Razones del disenso.

Aunque comparto que la sentencia haya adoptado un test de proporcionalidad para justificar la inconstitucionalidad de la medida, considero que primero tuvo que señalar la importancia y los fundamentos del derecho a la libertad de reunión y, posteriormente, desarrollar el test con argumentos distintos, como mostraré a continuación²:

En primer lugar, debió analizarse si la medida legislativa, consistente en el pago de derechos para la obtención de un permiso con el fin de llevar a cabo eventos de carácter privado, incide el contenido *prima facie* del derecho a la libertad de reunión.

El derecho de reunión consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas en un ámbito privado o público y con la finalidad que desee, siempre que se realice de manera pacífica³, como bien apunta la sentencia. En efecto, en México el derecho de reunión está protegido en los artículos 9º de la Constitución General; 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴.

Al respecto, podemos identificar que el derecho de reunión permite *prima facie* que las personas puedan realizar eventos de carácter privado. Entonces, la medida que implementa la norma reclamada constituye un obstáculo que impide a las personas ejercer su derecho de reunión, ya que lo condiciona al pago de un derecho y subsecuentemente a la emisión de un permiso.

² Este criterio lo retomo del voto concurrente que emití en la acción de inconstitucionalidad 34/2019.

³ Amparo en revisión 2186/2009. Resuelta por unanimidad de cinco votos en sesión de trece de enero de dos mil diez por la Primera Sala, bajo la ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁴ **Constitución General**

Artículo 9. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 20. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 21. Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Derecho de reunión. Artículo XXI. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 15. Derecho de Reunión. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Con todo, la libertad de reunión no es un derecho absoluto, de tal manera que puede ser limitado con la finalidad de perseguir algún objetivo constitucionalmente válido. En este orden de ideas, la doctrina especializada ha señalado que los derechos fundamentales y sus respectivos límites externos operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda del test de proporcionalidad⁵.

Así, el test de proporcionalidad es la metodología adecuada para evaluar la justificación de las interferencias en derechos fundamentales, por lo que es necesario emprender un análisis de cuatro pasos consistentes en determinar si la medida persigue un fin constitucionalmente válido, si es idónea para proteger los derechos de terceros y/o el orden público, y si es necesaria y proporcional en sentido estricto.

En primer lugar, debe determinarse si existe una **justificación desde el punto de vista constitucional** para que la medida legislativa limite el contenido del derecho, ya que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En este caso, el fin constitucionalmente válido es la protección al orden público y la paz social, ya que su preservación constituye una función del Estado, de conformidad con el artículo 21 constitucional⁶. Entonces, condicionar la realización de eventos sociales a la emisión de permisos (previo pago de derechos) puede ser válido para conservar estos principios.

Si bien es complicado definir el principio constitucional de la protección al orden público⁷, se trata de un concepto que hace referencia al bienestar de la sociedad en general. Si se entiende de esta manera, no hay duda de que resulta de orden público la persecución de objetivos sociales colectivos a través de decisiones legislativas o políticas públicas. Por lo demás, hay que señalar que la Constitución reconoce como interés legítimo del Estado la protección del conglomerado social.

En segundo lugar, para revisar la idoneidad de la medida debe analizarse si es un medio adecuado para alcanzar los fines perseguidos. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación empírica entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en *algún modo* y en *algún grado* a lograr el propósito que busca el legislador. En este sentido, la medida **es también idónea**, ya que el control previo de las reuniones que deban realizarse evitaría que se lleven a cabo reuniones que puedan afectar el orden público y la paz social.

En tercer lugar, una vez superada la grada de idoneidad, corresponde analizar si la medida es necesaria para proteger el orden público y la paz social, o si, por el contrario, existen medidas alternativas igualmente idóneas que afecten en *menor grado* el derecho de reunión. Al respecto, advierto que la medida implementada por la Ley Número 207 De Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo **no es necesaria**.

Esencialmente, no existen razones para pensar que los eventos sociales en locales y salones para fiestas en sí mismos van a alterar el orden público. Por el contrario, en la gran mayoría de los casos suceden sin ningún problema.

Por lo tanto, existen mecanismos para crear medidas que afecten en menor intensidad el derecho de reunión, por ejemplo, aquellos que se basen en el uso de criterios casuísticos para determinar qué reuniones

⁵ Sobre esta manera de entender la forma en la que operan los límites externos a los derechos, véase Prieto Sanchís, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003, p. 222.

⁶ **Constitución General**

Artículo 21. La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines 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**, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

⁷ El principio de orden público se encuentra reconocido en la Constitución en los artículos 6°, párrafo primero, 16 párrafo primero, 94, párrafo octavo, 115, fracción VII, 122, BASE QUINTA, inciso F) y 130, párrafo segundo.

necesitan de un permiso: atendiendo al número de asistentes, los días y horarios en los que se llevará a cabo, si existirá venta de alcohol, si se llevarán a cabo en lugares especialmente protegidos o que requieran servicios especiales, entre otros.

Por lo anterior, considero que las normas son extremadamente sobreincluyentes al prohibir o condicionar la realización de todo tipo de reuniones privadas que no vulnerarían el orden público y la paz social, cuando no hay una justificación jurídicamente admisible para ello.

Por lo anteriormente expuesto, considero que el artículo 102, fracción V, de la Ley Número 207 De Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo que establecía el cobro de derechos por la expedición de permisos para realizar eventos sociales en locales y salones para fiestas es inconstitucional al no superar la grada de necesidad del test de proporcionalidad.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- 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: la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 13/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecisiete de febrero de dos mil veintidós.- Rúbrica.