

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 09 de mayo de 2022.

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

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de 5 leyes de ingresos municipales del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, expedidas mediante diversos decretos publicados el 06 de abril del año en curso en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" del Gobierno de esa entidad federativa.

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

Designo como delegada y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Pablo Francisco Linares Martínez, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y Eugenio Muñoz Yrisson, con cédulas profesionales números 4602032, 3907104, 2196579 y 2345219, respectivamente, que la y los acreditan como licenciada y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, José Luis Esquivel Ruiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron. 3	
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	5
VI. Competencia.....	5
VII. Oportunidad en la promoción.....	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX. Introducción.....	6
X. Conceptos de invalidez.....	7
PRIMERO.....	7
A. Naturaleza de los derechos por servicios.....	8
B. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.....	12
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	15
SEGUNDO.....	24
A. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por las normas combatidas.....	26
TERCERO.....	33
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información 34	
B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	40
CUARTO.....	48
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	50
B. Libertad de expresión.....	52
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	56
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	64
ANEXOS.....	64

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

**I. Nombre y firma de la promovente.**

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

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

- A. Congreso del Estado de Morelos.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Morelos.

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

**a) Cobros por servicio de alumbrado público:**

- 1. Artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.
- 2. Artículo 21, 4301010000 I., excepto adjuntos dos y tres, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.

**b) Cobros excesivos y desproporcionados por determinados servicios prestados por el municipio:**

- 1. Artículo 14, numeral 1, incisos a) y b), fracciones I y II; segundo párrafo, en la porción normativa “certificación”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.
- 2. Artículo 30, 430801000000 I., 430801080000 H); 430803000000 III; 430804000000 IV; y 430805000000 V; de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.
- 3. Artículo 14, inciso C), numerales 1, 2, y 3, en la porción normativa “certificación o”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.

4. Artículo 23, fracción I, letras I; M, inciso B); Ñ), incisos C) y D), numerales 1 a 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.
5. Artículo 10, fracciones I, numerales 1 y 2; II, numerales 1 y 2; VIII, numerales 3, 4 y 5; IX, numerales 5 y 7; de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.

**c) Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información:**

1. Artículo 14, numeral 5, último párrafo, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.
2. Artículo 45, fracciones 431701000000 I, 431702000000II, 431703000000 III, y tercer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.
3. Artículo 30, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.
4. Artículo 12, fracción I, y último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.

**d) Multas por apariencia y expresiones:**

1. Artículo 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.
2. Artículo 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022.

Todas publicadas el 06 de abril del año 2022 en el Periódico Oficial “*Tierra y Libertad*” del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos.

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

- 1º, 6º, 7º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 9, y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

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

- Derecho de acceso a la información pública.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Libertad de expresión.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de legalidad.
- Principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

## **VI. Competencia.**

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

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

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos el 06 de abril de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del jueves 7 del mismo mes, al viernes 6 de mayo de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil este último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## IX. Introducción.

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

---

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

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

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

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

<sup>2</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

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

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

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

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

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

#### **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO.** Los preceptos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de Mazatepec y Temixco, ambas del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, establecen el sistema contributivo del derecho por el servicio de alumbrado público, el cual toma como elemento determinante para el cálculo de la tarifa la ubicación de los predios en relación con la distancia que guardan con la fuente de alumbrado público.

Lo anterior significa que, para fijar la cuota respectiva, el legislador tomó en consideración elementos ajenos al costo real del servicio prestado, además de que impone montos diferenciados entre cada sujeto obligado a su pago, lo cual se traduce en una vulneración a los principios de proporcionalidad y equidad en las

## **contribuciones reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios morelenses de Mazatepec y Temixco, para el ejercicio fiscal 2022, transgreden los principios de justicia tributaria al prever que la tarifa a pagar por el servicio de alumbrado público dependerá del “beneficio” o cercanía de los predios con la fuente de iluminación pública.

Para llegar a la conclusión anterior, en un primer apartado se abordarán las características de las contribuciones en el Estado mexicano; posteriormente se esboza el desarrollo jurisprudencial de los principios de justicia tributaria, y finalmente, se esgrimen las razones por las que este Organismo Nacional considera que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales.

### **A. Naturaleza de los derechos por servicios**

Como punto de partida, es conveniente traer a colación que la Constitución Federal establece en su artículo 31, fracción IV, que todos los mexicanos tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos de la Federación, así como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

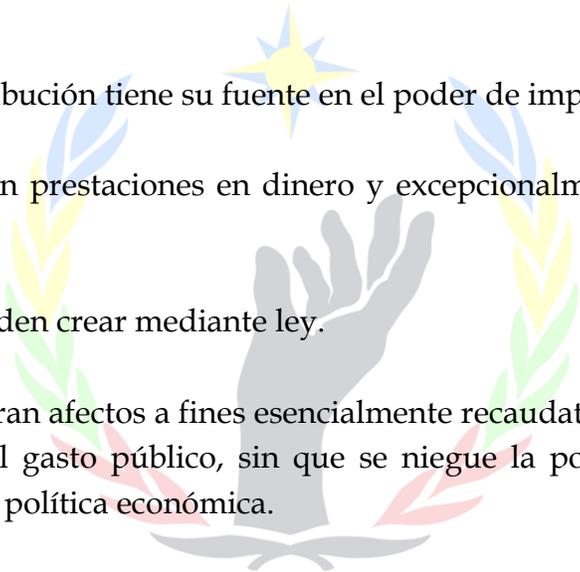
Lo anterior resulta así ya que el Estado necesita recaudar ingresos para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, razón por la cual se ha entendido que la obligación de contribuir posee una vinculación social, pues se relaciona con los fines perseguidos por la propia constitución.<sup>3</sup>

Dada la importancia que tiene la obligación de los particulares de contribuir al sostenimiento del Estado, es menester que esta descansa en los parámetros constitucionalmente establecidos, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos del gobernado.

---

<sup>3</sup> Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 65/2009, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, p. 284, de rubro: “**OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD**”.

Al respecto, la Ley Fundamental consagra en el artículo 31, fracción IV, los principios constitucionales tributarios de generalidad tributaria, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los cuales, además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidas por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, las cuales se señalan a continuación:

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

Con base en lo anterior, resulta pertinente aportar una definición de contribuciones o tributos, entendiéndolos como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza – Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.<sup>4</sup>

Dilucidado lo anterior, es necesario tomar en cuenta que las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza

---

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

y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, a saber:

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

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

Por lo tanto, existen diversos tipos de gravámenes y cada uno conserva su propia naturaleza. Cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos de contribuciones, no obstante, ello no implica que el legislador pueda desnaturalizar estas instituciones, por lo que tiene la obligación de respetar sus notas esenciales, tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

En el caso concreto, resulta necesario referirnos a las contribuciones denominadas “derechos”, las cuales tienen notas distintivas en relación con otro tipo de tributos.

Atendiendo a la naturaleza de los derechos como contribuciones, **el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público**, lo cual se diferencia del caso de los impuestos, pues el hecho imponible de estos últimos está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.<sup>5</sup>

Entre éstos, encontramos una especie del género en los derechos por servicios que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.<sup>6</sup>

Así, los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, tales servicios se han de cubrir con los gravámenes correspondientes (derechos).<sup>7</sup>

El Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que los derechos por servicios son contribuciones establecidas por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, por lo tanto, subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. En otras palabras, debe

---

<sup>5</sup> Véase la sentencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2007, resuelta en sesión del 28 de junio de 2007, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

<sup>6</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de 1996, p. 17, de rubro: "**DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA.**"

<sup>7</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 1/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia administrativa-constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 10, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.**"

existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.<sup>8</sup>

Por tanto, cuando el legislador establece un derecho de esta índole debe tener en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los **servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.<sup>9</sup>

De conformidad con lo hasta lo aquí expuesto, toda vez que los derechos por servicios son contribuciones, ello significa que también deben respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, como se explicará a continuación.

## **B. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios**

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

Bajo esa línea, el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, junto con el resto de los principios de generalidad contributiva, legalidad o reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad que consagra dicha disposición constitucional.

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

---

<sup>8</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 3/98 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia administrativa-constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 1998, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**"

<sup>9</sup> *Idem.*

esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado<sup>10</sup>.

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

Es así que el principio de proporcionalidad consiste –medularmente– en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.<sup>11</sup>

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos<sup>12</sup>, dado que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

En materia fiscal, como se explicó en el apartado previo, se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo**

---

<sup>10</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 2237/2009, el diecinueve de septiembre de dos mil once, p. 90.

<sup>11</sup> Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: “**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.**”

<sup>12</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**”

y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten. Así, el principio de proporcionalidad en materia de “derechos” implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**<sup>13</sup>

De tal suerte que, al tratarse de “derechos”, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues **los servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.<sup>14</sup>

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

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

En síntesis, los principios de proporcionalidad y equidad son plenamente aplicables a los derechos por servicios, pero en diversa forma respecto de los impuestos. En síntesis, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de ese tipo de contribuciones, se debe cumplir con los principios de justicia tributaria que se desdoblán en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

---

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**”

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.<sup>15</sup>

En conclusión, acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, **en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.**<sup>16</sup>

### C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

De forma previa a desarrollar los argumentos que se sostiene la invalidez de las disposiciones que se reclaman, contenidas en las leyes de ingresos de los municipios morelenses de Mazatepec y Temixco, este Organismo Autónomo estima pertinente referir que el alumbrado público constituye un servicio público que brinda el Estado, consistente en proveer la iluminación artificial mínima necesaria en los espacios públicos y vialidades para contribuir a la movilidad y seguridad de peatones y vehículos.

---

<sup>15</sup> Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: **“DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.”**

<sup>16</sup> Véase la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 487/2011, resuelto en sesión pública del 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

Asimismo, esta Comisión Nacional considera que la iluminación en vialidades y espacios públicos es una medida indispensable de movilidad y seguridad que se utiliza tanto para prevenir accidentes como actos delictivos.<sup>17</sup>

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

Por tanto, el servicio de alumbrado público tiene la finalidad de brindar seguridad a todas las personas de una comunidad o colectividad, por lo cual no se configura como la prestación de un servicio particular que busque beneficia a personas en específico, sino por el contrario, el provecho será directo en favor de todas las y los gobernados por igual. En este sentido, el costo que las y los contribuyentes deben erogar para contribuir a la prestación de dicho servicio público debe ser igual para cada uno de ellos, pues todas y todos se benefician en la misma medida de dicho servicio.

Precisado lo anterior, esta Comisión Nacional expondrá las razones que sustentan que las normas impugnadas son transgresoras de derechos humanos a la luz del parámetro de regularidad constitucional.

A juicio de este Organismo Autónomo, las normas combatidas que establecen un cobro por el servicio de alumbrado público cuya base gravable se determina -entre otros elementos- por la ubicación de los predios respecto de la distancia que guardan en relación con la fuente de alumbrado público (beneficio dado en metros luz), vulnera el principio de proporcionalidad tributaria.

Con el objetivo de explicar las razones que conllevan a la inconstitucionalidad alegada, resulta oportuno referir, de forma esencial, lo que disponen de forma coincidente los preceptos tildados de inconstitucionales:

---

<sup>17</sup> Las señalizaciones viales luminosas, tales como tableros y semáforos, a pesar de cumplir una función de seguridad y formar parte de los espacios públicos, no se consideran sistemas de alumbrado público

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

- Indican que los servicios de alumbrado público (DAP) que se presta a colectividad de forma regular debe ser eficaz, eficiente oportuna y continua, toda vez que es un servicio básico.
- Se entiende por “DAP” los derechos que se pagan con el carácter de recuperación de los gastos que le genera al municipio por el uso o beneficio por la prestación del servicio del alumbrado público, con la finalidad de proporcionar el bienestar público por medio de la iluminación artificial de las vías públicas, edificios y áreas públicas, durante doce horas continuas y los 365 días del año, con el fin de que prevalezca la seguridad pública, así como el tránsito seguro de las personas y vehículos.
- Señala que a fin de que la infraestructura correspondiente esté en condiciones óptimas, es indispensable mantener gastos inevitables como son: a) gastos por el municipio para el pago mensual de suministro eléctrico; b) gastos para proporcionar el mantenimiento a esa infraestructura, y c) gastos para el control interno de la administración del mencionado servicio.
- Por otra parte, las normas prevén que, para determinar los montos a cobrar por la prestación de esos servicios, se hará según el beneficio dado en metros luz de cada sujeto pasivo mediante la aplicación de la fórmula  $MDSIAP=SIAP$ .
- De acuerdo con los artículos, estos tienen un apartado cuyo objetivo es describir los gastos que genera la prestación del servicio de alumbrado público, así como los cálculos de las 3 variables en unidades de medida y actualización (UMA), la cual describe en las tablas A, B y C.
- En cuanto a las modalidades de recaudación, la ley utiliza dos opciones: el primero, por medio de un convenio de recaudación del DAP, que se lleva a cabo con la empresa suministradora de energía en los recibos de luz de forma bimestral o mensual, según el bloque en que se clasifique; el segundo, si el beneficiario del servicio de alumbrado público quiera hacer su aportación del derecho de alumbrado público para ser recaudado por la tesorería del ayuntamiento, el sujeto pasivo debe hacer una solicitud y pedir su corrección de su beneficio dado en metros luz de frente a su inmueble mediante el

recurso de revisión previsto en la Ley y presentando su comprobante donde se pueda verificar su beneficio de la iluminación pública. La tesorería, después de aplicar la fórmula MDSIAP con el frente, hará nuevamente el cálculo de su aportación y determinará la temporalidad del pago, además se dará aviso a la empresa suministradora de energía para que no incluya ese concepto en los recibos de luz.

- Indican las fórmulas a aplicar para el cálculo de las tarifas según el supuesto de que se trate:

**a)** tiene iluminación pública frente a su inmueble: hasta antes de 50 metros lineales en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio, se aplica la fórmula  $MDSIAP=SIAP= FRENTE* (CML PÚBLICOS + CML COMÚN) + CU$

**b)** no tiene iluminación pública frente a su inmueble: después de 50 metros lineales en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio. Solo será aplicable esta fórmula a petición escrita del contribuyente, siempre que acredite fehacientemente la distancia igual o mayor a 50 metros lineales en cualquier dirección del último punto de luz hasta el límite de su propiedad o de su predio. En esta hipótesis se aplica la fórmula  $MDSIAP=SIAP= FRENTE* (CML PÚBLICOS) + CU$

**c)** si el inmueble está en condominio: aplica si tienen un frente común -ya sea porque se trate de una vivienda en condominio o edificio horizontal o vertical, o que el mismo inmueble de que se trate tenga más de un medio de recaudación contratado y goce del alumbrado público frente a su inmueble- dentro de un radio de 50 metros lineales en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio.

Solo será aplicable esta fórmula a petición escrita de la persona contribuyente dirigida a la tesorería municipal. Su fórmula es  $MDSIAP=SIAP=FRENTE/NÚMERO DE SUJETOS PASIVOS CONDÓMINOS O QUE GOCEN DE UN FRENTE COMÚN A TODOS* (CML COMÚN + CML PÚBLICOS) + CU$

En caso de terrenos baldíos o que no cuenten con contrato en la empresa suministradora de energía, pero que sí se beneficien del servicio de alumbrado público en su frente, el cobro del derecho de alumbrado público será de 3 U.M.A. anuales, que deberán cubrirse de manera conjunta con el impuesto predial.

Con base en lo anterior, las leyes determinan en 6 bloques las tarifas a cobrarse en UMAS, de acuerdo con el nivel de beneficio.

- Se precisa la época de pago de la contribución, que podrá ser: de manera mensual o bimestral (cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía); de manera mensual (cuando se realice a través del Sistema Operador del Agua Potable); de manera mensual, bimestral o anual (cuando se realice por la Tesorería del ayuntamiento por convenio); y de forma anual (cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no cuenten con contrato de energía eléctrica).
- Las leyes establecen en las normas un apartado en donde se expone el fundamento jurídico de la contribución por el servicio de alumbrado público.
- Finalmente, se regula el recurso de revisión que pueden presentar los particulares por el cobro de este derecho.

Como se desprende de las disposiciones controvertidas, el legislador configuró un sistema normativo detallado para el cobro por el servicio de alumbrado público. Si bien, se advierte que buscó ser muy exhaustivo en la determinación de las prescripciones normativas y que no todos los apartados que contienen los artículos en cuestión adolecen de vicios de validez, a juicio de este Organismo Nacional, la integridad del mencionado sistema resulta inconstitucional, ya que uno de los elementos torales para el cálculo consiste en aplicar *“el beneficio de cada sujeto pasivo dado en metro luz”*.

En efecto, los artículos reclamados determinan que el pago del derecho por alumbrado público es exigible a los sujetos pasivos que aprovechen ese servicio, por lo que para determinar la cuota de la contribución estableció tres variables según: i) tengan iluminación pública frente a su inmueble, ii) no tengan iluminación pública frente a su inmueble; iii) el inmueble está en condominio, a las cuales se aplicará, a

su vez, una fórmula específica –que incluye otros factores que el legislador estimó relevante considerar–, sin embargo, todos coinciden en tomar como elemento indispensable para su cuantificación el grado de “beneficio” de las personas en metro luz.

En otras palabras, el legislador morelense consideró como componente determinante para la tarifa de la contribución un aparente *beneficio* en función de los *metros luz* de los predios de los sujetos pasivos en relación con la vía pública o luminaria. Ello significa que la legislatura local previó el cobro por este derecho con base en un parámetro de mayor o menor beneficio por la simple ubicación de los predios, perdiendo de vista que el objeto del servicio de mérito **no es beneficiar a una persona en particular**, sino a toda la población y transeúntes en el territorio municipal correspondiente.

A la luz de lo anterior, se evidencia que los preceptos de las leyes reclamadas establecen una contribución por la prestación de un servicio público para los habitantes de los municipios de Mazatepec y Temixco –a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho– cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el servicio de alumbrado público; no obstante, su base gravable se ve determinada según el mayor o menor beneficio que obtengan las personas contribuyentes en razón de los metros de frente respecto a la fuente de alumbrado público, lo que se traduce en una transgresión del principio de proporcionalidad tributaria.

Para sustentar lo anterior, es necesario traer a colación lo que ha resuelto ese Alto Tribunal respecto de normas similares. Al respecto, en la acción de inconstitucionalidad 28/2019, promovida por este Organismo Nacional en contra de diversos artículos de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, declaró la inconstitucionalidad de preceptos de contenido similar a las ahora impugnadas que preveían el cobro por el derecho de alumbrado público.

En el precedente en mención, además de que el legislador gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, también fijó el cobro de este derecho teniendo en cuenta el tamaño, **ubicación** y destino del predio que se consideró beneficiado, lo cual **no atendía a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos**

**ni al costo del servicio**, por lo que no cumplió con las exigencias que demandan los principios de justicia tributaria<sup>18</sup>.

En esa misma línea, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2020<sup>19</sup>, promovida en contra de diversos preceptos de las leyes de ingresos para los municipios de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal 2020, el Tribunal Constitucional del país concluyó que las normas que **preveían fórmulas para el cobro del derecho de alumbrado público que consideraban los metros de frente a la vía pública de los predios, resultaba violatorio de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, y de seguridad jurídica**, porque los elementos que aportó el legislador no atendían al costo que representa para el Estado la prestación del servicio, ni cobra el mismo monto a todas las personas que lo reciben en función de un parámetro razonable.

Esa situación traía por consecuencia que se diera un trato desigual a las y a los gobernados, ya que imponía diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir de los metros de frente de su predio a la vía pública, características que son más bien propias de un impuesto y no de un derecho. Además, se estimó que el cobro impugnado provocaba una carga desproporcionada sobre la propiedad o poseedores de los predios, que no son quienes representan el total de la comunidad que se beneficia con la prestación del servicio municipal.

En otros precedentes<sup>20</sup>, el Máximo Tribunal del país ha reiterado que para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicio –como el de alumbrado público– debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo.

---

<sup>18</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 28/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párrs. 150 y 151.

<sup>19</sup> Resuelta en sesión pública celebrada a distancia el 23 de noviembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>20</sup> Véanse las acciones de inconstitucionalidad 18/2012, 101/2020, 17/2021, 19/2021, 26/2021 y 28/2021.

Bajo esas consideraciones, estimó que, de lo contrario, se vulnerarían los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que no se estaría atendiendo al gasto que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que lo reciben; siendo que los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

Por tanto, es posible advertir que la interpretación jurisprudencial del Máximo Tribunal se ha perfilado a definir que resultan inconstitucionales las normas que, en la configuración del derecho por el servicio de alumbrado público, la tarifa se fija a partir de circunstancias que no atienden al valor que le representa al municipio su prestación, sino en todo caso, a la capacidad económica del contribuyente que se refleja en función del destino o del tipo de predio u otro tipo de elemento, como es su ubicación respecto de las luminarias.

Conforme a lo apuntado, en el caso que nos ocupa y dada la similitud con los citados precedentes, ya que el legislador de Morelos consideró como elemento concluyente para el establecimiento de la cuota del derecho respectivo la ubicación del predio, esto es, los metros luz que tiene de distancia en relación con la vía pública, ello necesariamente se traduce en la desproporcionalidad de la tarifa, puesto que no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el municipio.

Si bien es cierto que el legislador incluyó en la base de la contribución el costo total erogado por el servicio de alumbrado público, también lo es que la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferenciará entre cada contribuyente dependiendo de los metros de distancia que tenga un predio con la fuente de alumbrado público, ocasionando un pago inequitativo y diferenciado para cada uno de los sujetos obligados a su pago.

Dicha situación es incongruente con la naturaleza misma del servicio de alumbrado público, el cual, como se ha insistido a lo largo del presente escrito, busca beneficiar a toda la comunidad en su conjunto y no a personas particulares. Por lo tanto, como lo ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, **para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad es necesario que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo tenga en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el**

**servicio de que se trate y, además, que las cuotas que se prevean sean fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos.**

Lo anterior es así puesto que, como se explicó, el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse en función al costo que genera la prestación del servicio, no así de manera diferenciada respecto de los metros de distancia de cada predio con la fuente de iluminación pública, ya que se trata de un beneficio a favor de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

En otras palabras, para que las normas impugnadas sean respetuosas del principio constitucional de proporcionalidad tributaria, el legislador de la entidad sólo debía tomar en cuenta el costo que le representa al Estado prestar el servicio de alumbrado público para determinar la base gravable, la cual debe ser en todo momento congruente con el monto erogado por ese concepto, lo que significa que **la cuota no puede contener elementos ajenos al costo del servicio prestado, porque de ser así ello daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso, lo cual tampoco sería acorde con el principio de equidad tributaria.**

En ese orden de ideas, ya que las normas controvertidas establecen la obligación de pagar el servicio de alumbrado público a través de una tasa que se fija tomando en consideración elementos ajenos al monto erogado por los dos municipios multirreferidos, es inconcuso que resultan contrarias a los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

En conclusión, la contribución establecida en las disposiciones tildadas de inconstitucionales efectivamente vulnera los principios de justicia tributaria, puesto que la autoridad legislativa impuso una base gravable atendiendo a la ubicación de los predios de los sujetos pasivos y no así al costo que le causa a los municipios la prestación de tal servicio, además de que impone tarifas diferenciadas a los sujetos pasivos pese a que se busca beneficiar a toda la colectividad por igual.

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

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

**SEGUNDO.** Los artículos impugnados indicados en el inciso b) del apartado III de la presente demanda, contenidas en las leyes de ingresos de los municipios morelenses de Mazatepec, Temixco, Tepoztlán, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan, para el ejercicio fiscal 2022, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda y entrega de documentos en copias simples y copias certificadas no relacionados con el derecho de acceso a la información pública.

Esto, ya que prevén tarifas que no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de la información, por lo tanto, vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de Mazatepec, Temixco, Tepoztlán, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan, todas del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que prevén tarifas que no atienden al costo real del servicio prestado por el Municipio respectivo.

Para arribar a la indicada premisa, se realizará una referencia al principio constitucional conculcado, es decir, de proporcionalidad tributaria, para proseguir con el análisis específico de constitucionalidad de los dispositivos jurídicos *supra* indicados.

Primeramente, es necesario recordar que el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Norma Suprema, que busca resguardar la capacidad contributiva del causante e impone la necesidad de aportar al sostenimiento de los gastos públicos, en cumplimiento a la obligación establecida en el mencionado precepto constitucional.

El principio de proporcionalidad en materia tributaria exige que se establezcan contribuciones cuyos elementos – hecho y base imponible – guarden concordancia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que la tarifa debe ser igual para los que reciben idéntico servicio<sup>21</sup>.

Es decir, tal como lo ha sostenido ese Máximo Tribunal Constitucional, para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, la naturaleza de la contribución de la que se trata, por lo tanto, los derechos por servicios que presta el Estado son distintos a la de los impuestos.

En esa tesitura, para que los derechos previstos por el legislador local sean acordes con el invocado mandato constitucional, es necesario tener en cuenta el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio<sup>22</sup>.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto a que, para que una norma observe el principio de proporcionalidad tributaria, cuando se trate de derechos por servicios, las cuotas fijadas deben corresponder a lo que efectivamente el Estado eroga en los materiales para reproducir la información solicitada<sup>23</sup>.

Sentadas esas bases, se solicita a ese Alto Tribunal, en obvio de repeticiones innecesarias, tener por reproducidas como si a la letra se insertasen, todas las consideraciones esgrimidas en el primer concepto de invalidez, en relación con los alcances del principio fundamental de proporcionalidad tributaria.

---

<sup>21</sup> Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, diciembre de 2011, Tomo 3, p. 2077, del rubro “*DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)*”

<sup>22</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 8 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 68.

<sup>23</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 59.

Por lo cual, en el siguiente apartado, se abordarán los argumentos que sostienen la invalidez de los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios de Mazatepec, Temixco, Tepoztlán, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan, todas del estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2022.

#### **A. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por las normas combatidas**

Tal como se enunció *supra*, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios de Mazatepec, Temixco, Tepoztlán, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan, todos del estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2022, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria.

Lo anterior, pues al establecer el cobro de derechos por los servicios que prestan los indicados municipios por la búsqueda, reproducción y entrega de documentos, ya sea mediante copias simples y la expedición de certificaciones, el legislador morelense debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que les representan a los ayuntamientos de mérito la prestación de tales servicios.

Para demostrar la premisa enunciada, este Organismo Autónomo estima pertinente referir al contenido normativo de los preceptos impugnados, los cuales a la letra prevén:

#### ***Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2022.***

**“Artículo 14.** Los derechos de los servicios de legalización y certificación se causarán y liquidarán conforme a las tarifas siguientes:

##### **1.- certificación de documentos**

Concepto	U.M.A.
a) Búsqueda física de documentación expedida por el ayuntamiento en dependencias y entidades municipales.	1 U.M.A.
b) Certificación de documentos expedidos por el ayuntamiento.	
I. Legajo de hasta 29 fojas	2 U.M.A.
II. Legajo de hasta 59 fojas	2 U.M.A.

(...)

Cualquier otra certificación o constancia no contenida en el listado de la presente sección, se cobrará 1 UMA.

(...)”

**Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2022.**

**“ARTÍCULO 30.** LA EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS Y CERTIFICACIONES GENERARÁ EL COBRO DE DERECHOS, DE CONFORMIDAD CON LAS SIGUIENTES CUOTAS:

CONCEPTO	CUOTA
POR LA EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS Y CERTIFICACIONES, POR LA LEGALIZACIÓN DE FIRMAS, CERTIFICACIONES, CERTIFICADOS Y COPIAS CERTIFICADAS:	
430801000000 I.- LEGALIZACIÓN DE FIRMAS:	
430801080000 H).- COPIA CERTIFICADA DE DOCUMENTOS EN TAMAÑO QUE NO EXCEDAN DE 35 CM. DE ANCHO POR PLANA:	
430801080100 H1).- A DOS ESPACIOS.	2
430801080200 H2).- A UN ESPACIO.	3
430803000000 III.- POR BÚSQUEDA EN EL ARCHIVO MUNICIPAL, DIVERSOS CONCEPTOS, DE DOCUMENTOS CON ANTIGÜEDAD MENOR A UN AÑO.	1
430804000000 IV.- POR LA BÚSQUEDA DE LA INFORMACIÓN DOCUMENTAL, POR UN PERIODO DE UNO A CINCO AÑOS.	4
430805000000 V.- POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN DOCUMENTAL, POR UN PERIODO DE SEIS AÑOS EN ADELANTE.	6

(...)"

**Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2022.**

**“ARTÍCULO 14.** LA EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS Y CERTIFICACIONES GENERARÁ EL COBRO DE DERECHOS, DE CONFORMIDAD CON LAS SIGUIENTES:

	CONCEPTO	CUOTA EN U.M.A.
C)	COPIA CERTIFICADA DE DOCUMENTOS EN TAMAÑO QUE NO EXCEDAN DE 35 CM. DE ANCHO POR PLANA:	
1.	A UNO O DOS ESPACIOS	3.5 U.M.A.
2.	COPIAS CERTIFICADAS QUE EXCEDAN DEL TAMAÑO INDICADO	3.5 U.M.A.
3.	CUALQUIERA OTRA <b>CERTIFICACIÓN O</b> CONSTANCIA QUE SE EXPIDA DISTINTA A LAS EXPRESADAS	3.5 U.M.A.

(...)"

**Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2022.**

**“ARTÍCULO 23.** LA EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS Y CERTIFICACIONES GENERARÁ EL COBRO DE DERECHOS, DE CONFORMIDAD CON LAS SIGUIENTES:

CONCEPTO	U.M.A.
POR LA EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS Y CERTIFICACIONES	
POR LEGALIZACIÓN DE FIRMAS, CERTIFICACIONES, CERTIFICADOS Y COPIAS CERTIFICADAS	
I.- LEGALIZACIÓN DE FIRMAS.	
I.- COPIAS CERTIFICADAS QUE EXCEDAN DEL TAMAÑO INDICADO DE 35 CM. DE ANCHO POR PLANA	5

M.- EN CUANTO A LAS CONSTANCIAS DE HECHOS, DE CONFORMIDAD, DE MUTUO CONSENTIMIENTO Y LAS INHERENTES A LA SECRETARÍA, SINDICATURA MUNICIPAL Y JUZGADO DE PAZ	
B).- POR LA BÚSQUEDA EN EL ARCHIVO MUNICIPAL	
1.- BÚSQUEDA DE MATRÍCULA DEL SERVICIO MILITAR	3
2.- BÚSQUEDA DE ARCHIVO DE ACTA DE LIBRO DE JUZGADO DE PAZ MUNICIPAL	3
3.- BÚSQUEDA DE ARCHIVO DE LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN	3
4.- BÚSQUEDA DE ARCHIVO DE ALINEAMIENTO Y NÚMERO OFICIAL	3
5.- BÚSQUEDA DE ARCHIVO DE OFICIO DE OCUPACIÓN	3
6.- CUALQUIER OTRA BÚSQUEDA DE ARCHIVO DISTINTA A LA EXPRESADA	3
Ñ).- DE LA SECRETARÍA MUNICIPAL; JUNTA DE RECLUTAMIENTO, CONSTANCIAS Y CERTIFICACIONES.	4
C). - DEL ARCHIVO MUNICIPAL	
BÚSQUEDA FÍSICA DE DOCUMENTACIÓN A RESGUARDO DEL ARCHIVO MUNICIPAL:	
POR UN PERIODO MENOR A UN AÑO.	0.50
POR UN PERIODO MAYOR DE DOS AÑOS Y MENOR A CINCO AÑOS.	0.50
CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTO RESGUARDADO EN EL ARCHIVO MUNICIPAL	0.50
D). - CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS	
1.- BÚSQUEDA FÍSICA DE DOCUMENTACIÓN EXPEDIDA POR EL MUNICIPIO Y A RESGUARDO DEL ARCHIVO MUNICIPAL:	0.50
2.- CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS EXPEDIDOS POR EL MUNICIPIO:	
3.- LEGAJO DE HASTA 39 FOJAS.	0.50
4.- LEGAJO DE HASTA 69 FOJAS	1
5.- LEGAJO DE HASTA 99 FOJAS	1.50
6.- LEGAJO DE 100 FOJAS EN ADELANTE	2

M É X I C O

*Defendemos al Pueblo*

**Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2022.**

**“Artículo 10.** Los derechos de los servicios de legalización y certificación se causarán y liquidarán conforme a las tarifas siguientes:

CONCEPTO	Cuota en U.M.A.
<i>I. Del archivo municipal</i>	
1. <i>Búsqueda de documento resguardado en el archivo municipal, generado por las dependencias o entidades municipales</i>	3
2. <i>Certificación de documento resguardado en el archivo municipal, por legajo</i>	
2.1 <i>De 1 a 10 hojas</i>	2
2.2. <i>De 11 a 100 hojas</i>	3
2.3. <i>De 101 hojas en adelante</i>	4
<i>II. Certificación de documentos</i>	1
1. <i>Búsqueda física de documentación expedida por el ayuntamiento en dependencias y entidades municipales</i>	3
2. <i>Certificación de documentos expedidos por el ayuntamiento</i>	
2.1 <i>Legajo de hasta 29 fojas</i>	5
2.2. <i>Legajo de hasta 59 fojas</i>	8
2.3. <i>Legajo de hasta 99 fojas</i>	10
2.4. <i>Legajo de 100 fojas en adelante</i>	12
<i>VIII. Copia certificada de documento relacionado con licencia de construcción.</i>	
3. <i>Búsqueda de documento</i>	3
4. <i>Copia simple</i>	1
5. <i>Copia simple que exceda del tamaño de 35.00 centímetros de ancho por plana a uno o dos espacios</i>	2
<i>IX. Por servicios diversos.</i>	
5. <i>Copia certificada que exceda del tamaño indicado</i>	2.5
7. <i>Cualquier otra búsqueda de documentación distinta a las citadas</i>	4

De lo trasunto, se desprende que las disposiciones cuestionadas de los diversos ordenamientos convergen en que gravan la simple búsqueda de documentos solicitados, cuyas tarifas van desde los \$48.11<sup>24</sup> pesos hasta los \$577.33 pesos; asimismo, prevén tarifas por copias simples que oscilan entre los \$96.22 pesos hasta \$192.44 pesos.

Mientras que, las cuotas que se deberán de cubrir por la expedición de copias certificadas, el valor atenderá a dos factores a saber: cuando se trate por hoja o foja, en cuyo caso el costo fluctuará entre \$96.22 pesos y \$481.10 pesos; en tanto, en

<sup>24</sup> Teniendo en cuenta que la UMA equivale a \$96.22 de acuerdo con la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Véase el siguiente enlace:

<https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

aquellos casos que se traten de legajos, sus costes van de los \$48.11 hasta los \$1,154.64 pesos.

Además, cabe destacar que las tarifas por legajo no son uniformes, *verbigracia* el legajo que va de una a veintinueve fojas en el Municipio de Mazatepec tiene un costo de \$192.44 pesos, mientras que en el de Tlayacapan dicho legajo tendrá un valor de \$481.10 pesos.

En ese contexto, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues las tarifas no guardan relación directa con los gastos que le presentan a los ayuntamientos involucrados la prestación de esos servicios.

Al respecto, se resalta que los preceptos cuestionados se encuentran insertos en los derechos por servicios, en consecuencia, el legislador morelense tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria mediante el establecimiento de montos que representen exactamente las erogaciones que les ocasionan dicho servicio a los municipios morelenses de Mazatepec, Temixco, Tepoztlán, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes<sup>25</sup> que las tarifas relativas a la búsqueda y reproducción en copias simples y certificaciones de los documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento, transgreden los **principios de proporcionalidad y equidad tributarios**.

En el caso en concreto, se advierte que las disposiciones controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos por servicios, es decir que les corresponden contraprestaciones por los mismos, por lo tanto, para la determinación de las cuotas por concepto de derechos de servicios ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual, la cuota que establezca

---

<sup>25</sup> Véase las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021, 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021, entre otras.

deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

En este orden, para que las cuotas que se tengan que cubrir, en razón a derechos por servicios prestados por el Ente público, observen el principio de proporcionalidad de las contribuciones reconocido en la Norma Fundamental, es necesario que dicho cobro sea acorde al costo que representó para el Estado.

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias certificadas, la entrega de la información en copias simples, o la sola búsqueda de documentos en su archivo, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

En este punto es pertinente destacar que ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, sostuvo que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

De ahí que no es justificable ni proporcional **cobrar por la simple búsqueda de documentos**, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.

Es decir, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples, **pues es suficiente**

**con que la persona funcionaria encargada realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado<sup>26</sup>.**

Por su parte, cobrar las cantidades previstas por el legislador por la entrega de información en copias simples, sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, también se considera como desproporcionado, pues no responde al gasto que efectuó el municipio para brindar el servicio, ni tampoco resulta objetivamente justificable que la tarifa cambie según el número de fojas, el tamaño, los espacios del documento, o que se establezca un cobro adicional por la entrega de éstas según se rebase cierto tope.

En cuanto al cobro de certificaciones, se estima que también resultan desproporcionados los montos previstos en algunas de las leyes de ingresos morelenses controvertidas, pues si bien es cierto, el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado<sup>27</sup>.**

No debe perderse de vista que tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional del país, el cobro por los servicios de reproducción de algún documento debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2021, en sesión del 7 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 62.

<sup>27</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

<sup>28</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *op. cit.*, párr. 94.

Igualmente, ha sostenido que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos**<sup>29</sup>.

Además, tampoco se observa razón válida para que las personas a las cuales se les entrega su información en copias simples o certificadas en una sola foja paguen lo mismo que a quienes se les entrega en diez o veintinueve hojas, pues esto tampoco es proporcional.

Evidenciado lo anterior, se reitera que en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**<sup>30</sup>, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.**

Es decir, tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional del país, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio.

En conclusión, las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios morelenses de Mazatepec, Temixco, Tepoztlán, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan, para el Ejercicio Fiscal 2022, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, por lo cual lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

**TERCERO. Las disposiciones normativas controvertidas que se señalan en el inciso c) del apartado III de la presente demanda, contenidas en las leyes de ingresos de los municipios de Mazatepec, Temixco, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan, todos del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del año 2022,**

---

<sup>29</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 74.

<sup>30</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 91.

**prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública en copias simples, copias certificadas, así como medios magnéticos y holográficos.**

**Por lo tanto, vulneran el derecho de acceso a la información, así como el principio de gratuidad que lo rige, reconocidos en los artículos 6º, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios morelenses de Mazatepec, Temixco, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan, para el ejercicio fiscal 2022, transgreden el derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

Para arribar a dichas conclusiones, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de acceso a la información y del principio de gratuidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales.

Luego, se enunciarán los argumentos por los cuales se estima que las disposiciones combatidas, al establecer el pago de un derecho por la reproducción de información en copias simples, certificadas, así como en medios magnéticos y holográficos de los documentos solicitados, se traducen en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las cuotas previstas no se justifican mediante bases objetivas del costo de los materiales empleados, por lo que transgreden el principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información.

#### **A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información**

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referir, en primer término, que el derecho a la información consagrado en el artículo 6 constitucional comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL."

Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).<sup>32</sup>

En otro orden de ideas, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).<sup>33</sup>

Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, a su vez, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).<sup>34</sup>

Ahora bien, para efectos de la presente impugnación, nos referiremos de manera concreta al derecho de acceso a la información, mismo que se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto fundamental, que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de Justicia, se compone de las características siguientes:

1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.

---

<sup>32</sup> *Ídem.*

<sup>33</sup> *Ídem.*

<sup>34</sup> *Ídem.*

2. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.

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

Debe destacarse, respecto del primer punto, que por información pública se entiende el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.

Por su parte, las fuentes internacionales – artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– consagran el derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión, en tanto esta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>35</sup> ha establecido lo siguiente:

1. Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista legítima restricción.

2. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.

---

<sup>35</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

3. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.
4. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.
5. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar la información.
6. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
7. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

El citado Tribunal Interamericano ha sostenido que la posibilidad de que las personas puedan “buscar” y “recibir” “informaciones” protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, el numeral 13 del Pacto de San José ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> *Ídem.*

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información: por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.<sup>37</sup>

Así, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. De tal suerte que obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

Ahora bien, el principio de gratuidad contemplado en el multicitado artículo 6° de la Constitución Federal que como se ha indicado, rige la materia de acceso a la información pública, implica que el ejercicio de esta prerrogativa debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando –en su caso– sea procedente, justificado y proporcional.

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información en la fracción III del referido numeral como una garantía indispensable para el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos.

Debe recalarse la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, esto significa que debe ser protegido y garantizado en sus dos dimensiones: individual y social. La individual, ya que protege y garantiza que las personas recolecten,

---

<sup>37</sup> Jurisprudencia P./J. 54/2008, Novena Época, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, que es del rubro siguiente: "ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL."

difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno, fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información, que constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual.

Así, la garantía a recibir información únicamente tiene como objeto que el particular tenga acceso a información pública, sin ninguna otra imposición que pueda configurarse en un presupuesto indispensable, al que pueda quedar condicionado.

El derecho de acceso a la información se consagra bajo la dualidad de buscar y recibir información sin imponer mayores requisitos que los que el poder reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión han establecido previamente, tanto en la Norma Fundamental como en la Ley General de Acceso a la Información Pública, así que agregar una condición adicional para ejercer dicha prerrogativa, cuando tal condición no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, significa propiciar un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

En conclusión, el Máximo Tribunal del país ha resuelto que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

---

Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.

Finalmente, conforme a la Ley General de Transparencia, en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información y que las cuotas se establecen en la Ley Federal

de Derechos, salvo que la Ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha Ley.

Una vez enunciadas las anteriores consideraciones generales, a continuación, se expondrán los argumentos por lo que se estima que las normas son inconstitucionales por oponerse al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios de gratuidad y proporcionalidad en las contribuciones.

## **B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados**

Una vez que se ha expuesto el contenido del derecho de acceso a la información, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación se presentan los motivos por los que se estiman inconstitucionales los preceptos a los que se ha hecho referencia de las leyes de ingresos de los municipios morelenses de Mazatepec, Temixco, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan, para el ejercicio fiscal 2022, que contemplan cobros injustificados por la reproducción de información en diversas modalidades.

A efecto de demostrar el anterior argumento, de forma preliminar se transcriben los preceptos controvertidos, los cuales literalmente prevén:

### ***Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2022.***

**“ARTÍCULO 14.** Los derechos de los servicios de legalización y certificación se causarán y liquidarán conforme a las tarifas siguientes:

5.- Servicios prestados en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos

Concepto	U.M.A.
a) Por la reproducción de información en medios informáticos por unidad:	
I. Disco compacto (CD)	0.1411 U.M.A.
II. Disco versátil digital (DVD)	0.1940 U.M.A.
III. Impresión por cada hoja	0.0176 U.M.A.
IV. Impresión en papel heliográfico hasta 60 x 90 cm.	2 U.M.A.
V. Por cada 25 centímetros extras	0.50 U.M.A.

(...)

Los derechos causados por los servicios de proporcionar copia simple de información, en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a las cuotas siguientes:

Concepto	U.M.A.
a) Expedición de copia simple de información en general, por página tamaño carta u oficio	0.007 U.M.A.
b) Expedición de copia simple de plano arquitectónico integrado dentro de expediente generado por el ayuntamiento	0.7 U.M.A.

**Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2022.**

**“ARTÍCULO 45.-** LOS DERECHOS CAUSADOS POR LOS SERVICIOS PRESTADOS EN CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LO SIGUIENTE:

CONCEPTO	CUOTA EN U.M.A.
431701000000 I.- POR LA REPRODUCCIÓN DE COPIAS SIMPLES, POR CADA UNA	0.00882
431702000000 II.- POR LA REPRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN EN OTROS MEDIOS:	
431702010000 A).- EN MEDIOS INFORMÁTICOS POR UNIDAD:	
431702010100 1.- DISCO COMPACTO (C.D.).	0.15
431702010200 2.- DISCO VERSÁTIL DIGITAL (D.V.D.).	0.30
431702020000 B).- IMPRESIONES POR CADA HOJA.	0.0176
431702030000 C).- IMPRESIONES EN PAPEL HELIOGRÁFICO HASTA 60 X 90 CM.	2
431702040000 D).- POR CADA 25 CM. EXTRA	0.50
431703000000 III. - CUALQUIER OTRO SERVICIO NO ESPECIFICADO	1

(...)

LAS COPIAS CERTIFICADAS NO ESTARÁN COMPRENDIDAS EN LAS DISPOSICIONES A QUE SE REFIERE ESTE ARTÍCULO Y SE CAUSARÁN DE CONFORMIDAD CON LAS CUOTAS AUTORIZADAS EN LA PRESENTE LEY.

(...)"

**Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2022.**

**“ARTÍCULO 30.** LOS DERECHOS CAUSADOS POR LOS SERVICIOS PRESTADOS EN CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE INFORMACIÓN PÚBLICA, ESTADÍSTICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MORELOS, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME A LO SIGUIENTE:

Concepto	U.M.A.
I.- POR LA REPRODUCCIÓN DE COPIAS SIMPLES, POR CADA UNA	0.0882
II.- POR LA REPRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN EN OTROS MEDIOS	
A). EN MEDIOS INFORMÁTICOS POR UNIDAD	
A). DISCO COMPACTO (CD)	0.1411
B). DISCO VERSÁTIL DIGITAL (DVD):	0.01940
B). EN MEDIOS HOLOGRÁFICOS POR UNIDAD	1.00

C). IMPRESIONES POR CADA HOJA	0.0176
D). IMPRESIONES EN PA, (SIC) EL HELIOGRÁFICO HASTA 60 X 90 CM	2.00
E). - POR CADA 25 CM EXTRAS	0.50
III.- OTROS MEDIOS	5.00

(...)"

**Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2022.**

**“Artículo 12.** los derechos causados por los servicios de proporcionar copia simple de información, en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a lo siguiente:

Concepto	U.M.A.
I. Por el material usado para solicitud de acceso a la información.	
1. Por la reproducción de copias simples tamaño carta u oficio, por cada una	0.00882
2. Por la reproducción de información en medios informáticos por unidad:	
2.1. Disco compacto (cd)	0.1411
2.2. Disco versátil digital (dvd)	0.194
2.3. Impresión por cada hoja	0.0176
2.4. Impresión en papel heliográfico hasta 60 x 90 cm.	2
2.5. Por cada 25 centímetros extras	0.50

De lo anterior se desprende que por la expedición de copias simples por hoja tendrán un costo entre los \$0.67 centavos y \$0.84<sup>38</sup> centavos, por su parte, en el caso del Municipio de Mazatepec, cuando la copia simple solicitada sea de planos arquitectónicos integrados dentro de expediente generado por el ayuntamiento, se deberá cubrir la cantidad de \$67.35 pesos.

Por otra parte, en los cuatro municipios mencionados, las normas establecen las mismas tarifas para la impresión por cada hoja, así como por aquellas que son en papel heliográfico de hasta 60 x 90 cm y por cada 25 cm extra, las que equivalen, respectivamente, a \$1.69 pesos, \$192.44 pesos y \$48.11 pesos.

Respecto de las cuotas por la reproducción de información en disco compacto (CD), el costo oscila entre los \$13.57 pesos y los \$14.43 pesos, en tanto que por la entrega

<sup>38</sup> Teniendo en cuenta que la UMA equivale a \$96.22 de acuerdo con la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Véase el siguiente enlace:

<https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

en disco versátil digital (DVD) se deberá cubrir entre \$18.66 pesos y \$28.86 pesos; y en aquellos casos en que se proporcione en un medio holográfico por unidad se deberá liquidar la cantidad de \$96.22 pesos.

En cuanto, a las normas impugnadas de los municipios morelenses de Temixco y Tlaltizapán de Zapata, estas prevén una tarifa por concepto de otros medios, la cual equivale a \$96.22 pesos y \$481.10 pesos, respectivamente.

Adicionalmente, en la norma cuestionada del Municipio de Temixco, expresamente determina que, en el caso de las copias certificadas solicitadas, estas no estarán comprendidas en este apartado, por lo cual deberán de regirse en términos de las disposiciones respectivas.

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

Ello, pues como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual **únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación; cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.**

En otras palabras, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por regla general, debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información, del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

Como se mencionó en la introducción del presente concepto, la previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en tales términos, el legislador morelense al prever costos por la reproducción de la información que no se encuentren justificados, vulnera ese derecho humano.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por servicios prestados respecto del derecho de acceso a la información, debe determinar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.<sup>39</sup>

Ello, pues conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí, que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.<sup>40</sup>

De ahí que, los materiales que adquieran los municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>41</sup>

Además, esta Comisión Nacional estima aplicable el criterio sostenido por ese Máximo Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2021, en el cual, al advertir que las tarifas quedaron establecidas a razón de cada

---

<sup>39</sup> Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>41</sup> *Ídem*.

hoja, ello también contraviene la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues del artículo 141 se extrae que la información **se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de veinte hojas simples**<sup>42</sup>, sin embargo, contrario a ese parámetro, las leyes de ingresos de los municipios morelenses de Mazatepec, Temixco, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan establecen la cuota a razón de cada hoja o foja.

Particularmente debe destacarse que las normas impugnadas de los municipios morelenses de Mazatepec, Temixco, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan establecen tarifas diferenciadas en aquellos casos que se entregue la información mediante impresiones en papel heliográfico, pues cuando sean hasta 60 x 90 cm la cuota a cubrir será de \$192.44 pesos, mientras que por cada 25 cm extra se deberá satisfacer la cantidad de \$48.11 pesos; las cuales, en sí mismas, ya son desproporcionales, pues no existe justificación para que el legislador establezca un costo por los primeros centímetros y otro por cada 25 centímetros adicional, pues se utilizan exactamente los mismos materiales en los dos casos.

Asimismo, las tarifas previstas en las normas controvertidas de los municipios de Temixco y Tlaltizapán de Zapata relativas al cobro por la reproducción de información en otros medios también resultan desproporcionales pues se fijaron montos sin considerar los materiales para la reproducción de la información, los cuales serán diversos a los expresamente señalados en esas normas.

Es decir, en los casos de los preceptos normativos de Temixco y Tlaltizapán de Zapata que prevén desde \$91.22 pesos hasta \$481.10 pesos como tarifa por la reproducción de información en medios diversos a los supuestos previstos en dichas normas, carece de razonabilidad, ya que se desconocen cuáles serán esos otros medios y si estos –efectivamente– representan una erogación equivalente a las señaladas cantidades.

Por cuanto hace al precepto controvertido del Municipio de Temixco relativo a que las copias certificadas se causaran de conformidad con las cuotas fijadas en las disposiciones respectivas, se advierte que el legislador local pasó por alto que si bien es cierto el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la

---

<sup>42</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, resuelta en sesión del 23 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 48.

certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste**, sino que **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**<sup>43</sup>.

Por último, como ya se dijo en líneas previas, en los municipios morelenses de Mazatepec, Temixco, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan, por la entrega de archivos en medios magnéticos como lo son CD y DVD, las tarifas oscilan entre \$13.57 pesos y 28.86 pesos, las cuales también contraviene el parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública, ya que el legislador local no realizó una motivación reforzada de los costos<sup>44</sup>.

Debe mencionarse que tal como lo ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una **motivación reforzada** por parte del legislador en la cual explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

Lo anterior, en virtud de que no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable. De ahí que **el legislador tiene, al prever alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.**<sup>45</sup>

Conforme a lo anterior, y en atención a lo dispuesto por las normas controvertidas, se fijaron cuotas, las cuales –a juicio de esta Comisión Nacional– no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información.

---

<sup>43</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

<sup>44</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, resuelta en sesión del 23 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 55.

<sup>45</sup> Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51, entre muchos otros precedentes.

Ello es así toda vez que **en las leyes combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador morelense para determinar dichas cuotas**, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones, o del costo de los dispositivos magnéticos de almacenamiento, entre otros, además de que de la revisión de los dictámenes correspondientes tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar las cuotas a pagar por la entrega de información solicitada por los habitantes de los municipios de Mazatepec, Temixco, Tlaltizapán de Zapata y Tlayacapan esto es, el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo cual resulta necesario para determinar si las tarifas corresponden o no al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar tales cobros.

Así, como ya se aludió, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, cuando se trata del ejercicio del derecho de acceso a la información, debe imperar el principio de gratuidad conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación, consecuentemente, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la entrega de la información.

Es decir, el legislador morelense tiene la obligación de hacer explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a las tarifas por la reproducción de la información, como pudiera ser, por ejemplo, señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta para la impresión, entre otros, a efecto de que se pueda advertir que dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos<sup>46</sup>.

En ese tenor, recaía en el legislador local la carga de demostrar que el cobro que estableció en las leyes impugnadas por la entrega de información en diversos medios atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, *Óp. Cit.*, párr. 47.

<sup>47</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 27.

De tal suerte que, conforme al criterio de ese Alto Tribunal, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, ello sólo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información, por lo que las normas combatidas transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Aunado a los argumentos que preceden, es importante mencionar que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la entrega de información, unos de los sujetos destinatarios de las normas podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Por lo tanto, lo procedente es declarar la invalidez de las normas impugnadas, ya que no se justifican los cobros para la reproducción de la información pública mediante copias simples, entrega de éstos en medios magnéticos, tales como CD, DVD o medios holográficos, pues no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.<sup>48</sup>

**CUARTO. Los preceptos normativos en combate referidos en el inciso d) del apartado III de la presente demanda, prevén infracciones por deambular (de forma sospechosa), así como por proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas o similares en vía pública.**

**Las descripciones normativas de las conductas antijurídicas son ambiguas y sumamente imprecisas, por tanto, vulneran los derechos de seguridad jurídica y libertad de expresión, así como el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad reconocidos en los artículos 7°, 14 y 16 de la Constitución Federal.**

En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de los artículos 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, y 41,

---

<sup>48</sup> Así lo ha resuelto en diversos precedentes, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y la 93/2020.

fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, ambas del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, primordialmente porque permiten la arbitrariedad de la autoridad administrativa para determinar –de forma discrecional– cuándo un compartimiento configura una conducta antijurídica, por lo que resultan transgresores de los derechos y principios antes precisados.

Para explicar la inconstitucionalidad denunciada, se estima pertinente transcribir los preceptos referidos en su integridad:

***Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2022.***

**“ARTÍCULO 32.-** LOS APROVECHAMIENTOS QUE CAUSEN LOS CONTRIBUYENTES POR FALTAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA, SE COBRARÁ DE ACUERDO A LAS CUOTAS SIGUIENTES:

(...)

CONCEPTO		CUOTA
N)	DEAMBULAR EN LA VÍA PÚBLICA (SOSPECHOSO)	5 A 8 U.M.A.

(...)”

***Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2022.***

**“ARTÍCULO 41.-** LOS APROVECHAMIENTOS QUE CAUSEN LOS CONTRIBUYENTES DEL MUNICIPIO POR CONCEPTO DE MULTAS DE TRÁNSITO MUNICIPAL Y BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO, SE COBRARÁN DE ACUERDO A LO SIGUIENTE:

(...)

CONCEPTO		TARIFA
XIX.- INFRACCIONES AL BANDO DE POLICÍA Y GOBIERNO.		
B.-	PROFERIR O EXPRESAR EN CUALQUIER FORMA FRASES OBSCENAS, INJURIOSAS O SIMILARES EN VÍA PÚBLICA DE:	5 A 30 U.M.A.

(...)”

*Defendemos al Pueblo*

Como se desprende de la literalidad de los preceptos transcritos, el legislador morelense instauró como faltas: deambular (de forma sospechosa), así como proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas o similares en vías públicas de los municipios de Tepoztlán y Tlaltizapán de Zapata, respectivamente.

Lo anterior evidencia que el legislador local instituyó conductas antijurídicas que indubitablemente conllevan un amplio margen de valoración subjetiva por parte de

la autoridad municipal, pues los supuestos previstos en las normas en combate no son lo suficientemente claros y exhaustivos que brinden certeza jurídica a las personas destinatarias respecto a los comportamientos reprochables.

Ahora bien, a efecto de exponer los argumentos que sostienen la invalidez alegada, se desarrollará en un primer apartado el contenido del derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad; posteriormente, se puntualizará el núcleo esencial del derecho fundamental de libertad de expresión.

Posteriormente, se abordará en particular la inconstitucionalidad de las normas impugnadas bajo los parámetros antes mencionados, ya que resultan contrarias al bloque de constitucionalidad las disposiciones que prevén sanciones administrativas por deambular (de forma sospechosa), así como por proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas o similares en vía pública, al no encontrarse acotado el ámbito sancionador de la autoridad.

#### **A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad**

Nuestra Constitución Federal reconoce en sus artículos 14 y 16 el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les están expresamente concedidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, el espectro de protección de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo. En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tenga plena certeza de a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es así que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

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

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad **constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado mexicano**. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Por tanto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

## **B. Libertad de expresión**

La libertad fundamental de expresión es uno de los pilares de un Estado democrático, la cual se encuentra reconocida en los artículos 6° y 7° de la Constitución Federal, así como en los diversos 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Dicha libertad se compone por una primera faceta esencialmente individual, desde la que destaca su condición de derecho que impone al Estado el deber de no interferir en la actividad expresiva de los ciudadanos, y que asegura a estos últimos un importante espacio de creatividad y desarrollo individual (dimensión personal). Pero la libertad de expresión goza también de una vertiente pública, institucional o colectiva de inmensa relevancia (dimensión colectiva).

Ahora bien, sobre su dimensión individual, la Primera Sala de ese Máximo Tribunal Constitucional ha sostenido que la misma asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual. Este ámbito individual de la libertad de expresión también exige de un elevado nivel de protección, en tanto se relaciona con valores fundamentales como la autonomía y la libertad personal.

De igual modo, que existe un ámbito que no puede ser invadido por el Estado, en el cual el individuo puede manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas.

Precisamente, la libre manifestación y el flujo de información, ideas y opiniones, ha sido erigida como condición indispensable de prácticamente todas las demás formas

de libertad, y como un prerrequisito para evitar la atrofia o el control del pensamiento, presupuesto esencial para garantizar la autonomía y autorrealización de la persona<sup>49</sup>.

Así, tener plena libertad para expresar, difundir y publicar ideas es imprescindible no solamente para poder ejercer plenamente otros derechos fundamentales como el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado, sino que constituye además un elemento funcional de esencial importancia en la dinámica de una democracia representativa.

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), ha señalado que cuando la libertad de expresión de una persona es restringida ilegalmente, no es sólo el derecho de esa persona el que se está violando, sino también el derecho de los demás de “recibir” información e ideas. En consecuencia, el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales, que evidencian por el doble aspecto de la libertad de expresión. Por una parte, requiere que nadie se vea limitado o impedido arbitrariamente de expresar sus propios pensamientos. En su segundo aspecto, por otra parte, implica un derecho colectivo a recibir cualquier información y de tener acceso a los pensamientos expresados por los demás<sup>50</sup>.

Como puede apreciarse, la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. En esa medida, resulta indispensable para la formación de la opinión pública y constituye una *conditio sine qua non* para el desarrollo de los partidos políticos, los gremios, las sociedades científicas y culturales y, en general, de todos los que desean dar a conocer sus ideas o influir en la comunidad o en el público. En resumen, representa la forma de permitir que la comunidad, en el ejercicio de sus opciones, esté suficientemente informada.

---

<sup>49</sup> Tesis 1a. CDXX/2014 (10a.), Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, diciembre de 2014, p. 233, del rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.”

<sup>50</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. “La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”.

La libertad de expresión, en otras palabras, protege al individuo no solamente en la manifestación de ideas que comparte con la gran mayoría de sus conciudadanos, sino también de ideas impopulares, provocativas o, incluso, aquellas que ciertos sectores de la ciudadanía consideran ofensivas.

Al respecto, es digno de ser destacado que el contenido del texto constitucional obliga claramente a hacer una interpretación estricta de tales restricciones. Así, el artículo 6° tiene una redacción que privilegia y destaca la imposibilidad de someter la manifestación de ideas a inquisiciones de los poderes públicos, mientras que las limitaciones al derecho se presentan como excepción a un caso general, las cuales son cuando se ataque la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

No hay duda de que el legislador puede dar especificidad a los límites de las libertades de expresión contemplados de manera genérica en la Constitución, y de que el Código Penal no puede ser, *prima facie*, excluido de los medios de los que puede valerse para tal efecto.

Sin embargo, toda actuación legislativa que efectúe una limitación al derecho de libre expresión, con la pretensión de concretar los límites constitucionales previstos debe, por tanto, respetar escrupulosamente el requisito de que tal concreción sea necesaria, proporcional y por supuesto compatible con los principios, valores y derechos constitucionales.

El cumplimiento de estos requisitos es especialmente importante cuando dichos límites son concretados mediante el derecho penal que, como es sabido, es el instrumento de control social más intenso con el que cuenta el Estado, lo cual exige que su uso esté siempre al servicio de la salvaguarda de bienes o derechos con protección constitucional clara.

En su interpretación del artículo 13, inciso 2, la Corte IDH<sup>51</sup> ha establecido que para que una restricción sea compatible con la Convención debe cumplir con el siguiente test tripartito:

- Establecida por ley. La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y

---

<sup>51</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otro Vs Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. párr. 89, 90 y 91.

promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado, dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

- Fin legítimo. El objetivo de la restricción debe ser de los permitidos por la Convención, esto es, la protección de los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.
- Necesidad en una sociedad democrática. La restricción debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. No es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

Asimismo, las restricciones al derecho a la libertad de expresión deben ser idóneas para alcanzar el objetivo imperioso que pretende lograr y estrictamente proporcional a la finalidad perseguida. Es decir, entre distintas opciones para alcanzar dicho objetivo, se debe escoger la que restrinja en menor medida el derecho. Específicamente, en relación con el requisito de proporcionalidad, cualquier restricción a la libertad de expresarse en poder de autoridades estatales debe demostrar que las palabras expresadas efectivamente amenazan con causar un perjuicio sustancial al objetivo legítimo perseguido y demostrar que el perjuicio a dicho objetivo es mayor que el interés público de expresar libremente las ideas.

De igual modo debido a la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática el Estado debe minimizar las restricciones a la circulación de la información o de expresión de ideas. Por tanto, cualquier restricción a la libertad de expresión que se oriente al contenido de la expresión y no solo a la forma, tiempo y lugar de la expresión, debe considerarse sospechosa y sujetarse a un escrutinio constitucional estricto.

Al respecto, cabe traer a colación que la Primera Sala de esa Suprema Corte sostuvo que cualquier restricción a la libertad de expresión y al acceso a la información que se oriente al contenido de determinada información (*content-base*) y no sólo a la

forma, tiempo y lugar de la expresión, debe considerarse sospechosa y sujetarse a un escrutinio constitucional estricto.

Del mismo modo, se sostuvo que las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos para la validez de las limitaciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida.

### **C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas**

A la luz del parámetro de regularidad planteado, las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios morelenses de Tepoztlán y Tlaltizapán de Zapata, para el ejercicio fiscal 2022, resultan transgresoras del orden constitucional, dado que no permiten a las personas tengan conocimiento suficiente y claro de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades municipales respectivas, en caso de deambular y exteriorizar una manifestación o idea que pudiera constituir una presunta frase obscena, injuriosa o similar, en las vías públicas de los ayuntamientos involucrados.

Sin embargo, como prelude a desarrollar los argumentos que sustentan la anterior afirmación, es menester destacar que las normas cuestionadas pertenecen a la materia administrativa sancionadora, por ello es indispensable partir de las siguientes consideraciones:

Como bien se puntualizó en el apartado relativo al contenido del derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad, indicada prerrogativa fundamental exige al legislador la emisión de normas claras, precisas y exactas, lo que se hace extensible a la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; es decir, al tipo penal, el cual debe estar claramente diseñado.

Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de legalidad en su vertiente de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, Materia constitucional-penal, publicada en la Gaceta del Semanario

Si bien es cierto que el Máximo Tribunal del país se refiere de manera concreta a la materia penal, también lo es que el *principio de taxatividad* debe estimarse aplicable a la materia administrativa sancionadora, ya que de ésta también derivan algunas penas o sanciones como resultado de la facultad punitiva del Estado<sup>53</sup>.

Además, debe destacarse que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los principios aplicables en materia penal también lo son en materia de derecho administrativo sancionador, en virtud de que el crecimiento en los ámbitos de utilización del poder de policía, entre ellos la creación y aplicación de sanciones, por parte de la administración pública, exige la creación de una esfera de protección de los derechos fundamentales que evite la arbitrariedad por parte de las autoridades administrativas.<sup>54</sup>

Ante tal circunstancia, se considera que mediante el procedimiento administrativo sancionador el Estado ejerce su potestad punitiva que trae como consecuencia que la ciudadanía pueda ser sancionada, por tanto, los derechos y garantías propias del procedimiento han de ser observadas con rigor.<sup>55</sup>

Así, para la imposición de penas por la comisión de un ilícito se exige que, para determinar la tipicidad de una conducta, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

---

*Defendemos al Pueblo*

---

Judicial de la Federación, en el Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, p. 131, del rubro: "**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.**"

<sup>53</sup> Véase la tesis jurisprudencial 2a./J. 124/2018 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, p. 897, del rubro: "**NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.**"

<sup>54</sup>Resolución del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de la contradicción de tesis 200/2013, de 28 de enero de 2014, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero, párr. 101.

<sup>55</sup> *Ibíd*em, párr.103.

Es decir, el mandato de *taxatividad* supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.<sup>56</sup>

Por consiguiente, las disposiciones normativas que pertenezcan al derecho administrativo sancionador deben observar del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, lo que implica que las normas deben delinear claramente las conductas ilícitas, así como sus respectivas sanciones a efecto de salvaguardar indicado principio constitucional.

Sentadas esas bases, se procederá al análisis de constitucionalidad de los artículos 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, y 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, ambos ordenamientos de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, bajo la premisa de que son normas de derecho administrativo sancionador y en consecuencia, deben observar los principios el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad que rige en materia penal.

Lo anterior, porque las disposiciones impugnadas son coincidentes en que dejan a la discreción subjetiva de las autoridades municipales determinar los casos en los que se actualizan las prohibiciones descritas por las normas en combate.

A efecto de develar contundentemente la inconstitucionalidad de los preceptos normativos impugnados, en primer momento se desarrollarán los argumentos que demuestran la invalidez del precepto del Municipio de Tepoztlán, concluyendo con el de Tlaltizapán de Zapata, con el fin de atender a la conducta que actualiza cada una de las hipótesis de la imposición de la multa correspondiente.

El artículo 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio morelense de Tepoztlán, prevé como falta en materia de seguridad pública el “*deambular en la vía pública (sospechoso)*”.

---

<sup>56</sup> Tesis de Jurisprudencia 1ª./J.54/2014 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Libro 8, julio de 2014, p. 131, de rubro: “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTENIDO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLE DESTINATARIOS**”.

Al respecto, este Organismo Nacional considera que la aludida disposición normativa contraviene el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, lo anterior porque la descripción normativa no permite que las personas tengan conocimiento suficiente de cuáles conductas podrían configurar el deambular en la vía pública de forma sospechosa, por lo que podrán ser objeto de sanción por las autoridades municipales de Tepoztlán.

Si bien el legislador local consideró necesario contar con un mecanismo que podría perseguir una finalidad constitucionalmente válida, relativo a procurar la seguridad de la ciudadanía, lo cierto es que el diseño normativo debió ser de tal manera cuidadoso de forma que se respeten los diversos derechos que pudieran pugnar, como en el caso, el derecho de seguridad jurídica que exige dotar de certidumbre a las personas respecto de las consecuencias jurídicas que derivan de las conductas que llevan a cabo.

En ese sentido, el supuesto sancionable en la norma impugnada admite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto o forma de deambular en las vías públicas del Municipio de Tepoztlán sea sancionado por la autoridad municipal, si es calificado como sospechoso para cualquier persona.

A efecto de reforzar la anterior premisa, es importante tener presente los significados de los vocablos que integran la norma impugnada, en ese tenor, la palabra “*deambular*” evoca andar, caminar sin dirección determinada<sup>57</sup>, por su parte la voz “*sospechoso*” implica que se motiva para sospechar o hacer mal juicio de las acciones, conductas, rasgos, caracteres<sup>58</sup>, en ese sentido, sospechar alude a aprehender o imaginar algo por conjeturas fundadas en apariencias o visos de verdad<sup>59</sup>.

Una vez dilucidados los alcances de los términos empleados por el legislador morelense en la norma impugnada es innegable que para la implementación de la infracción la autoridad municipal deberá realizar una valoración discrecional para

---

<sup>57</sup> Véase la definición proporcionada por la Real Academia Española, disponible en: <https://dle.rae.es/deambular>

<sup>58</sup> Véase la definición proporcionada por la Real Academia Española, disponible en: <https://www.rae.es/drae2001/sospechoso>

<sup>59</sup> Véase la definición proporcionada por la Real Academia Española, disponible en: <https://www.rae.es/drae2001/sospechar>

determinar cuándo supone –con base a conjeturas subjetivas de apariencia– una persona que camina sin dirección definida, lo hace de forma sospechosa.

Es decir, la configuración de las conductas susceptibles de ser sancionadas permite un amplio margen de discrecionalidad, pues ello se sustenta en una apreciación subjetiva respecto a cuándo las conductas de una persona insinúan rasgos que motivan sospechar de ella, por lo tanto, la actualización de la conducta reprochable está condicionada a criterios individuales de la autoridad municipal.

Teniendo en claro que para la actualización de la norma impugnada innegablemente se encuentra sujeta a criterios subjetivos, es posible afirmar que, el precepto en combate resulta estigmatizante, pues parte de estereotipos sociales consistentes en una preconcepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por determinadas personas<sup>60</sup>.

En el caso en concreto el legislador local presupone que a determinadas personas por sus comportamientos –al estar caminando sin dirección conocida e incluso por su proyección física– habilita a las autoridades municipales de Tepoztlán para que determinen, con base a prejuicios sociales, cuándo una persona es sospechosa y por ese solo hecho se hará acreedora a una sanción pecuniaria.

Cabe enfatizar, que la evaluación o calificativo de que una persona que deambula en la vía pública de forma sospechosa corresponde exclusivamente a la autoridad municipal, es decir, dependerá de una valoración estrictamente subjetiva.

En suma, es posible deducir que la redacción de la disposición controvertida constituye en sí misma una norma que genera incertidumbre jurídica, pues no permite a las y a los habitantes del Municipio de Tepoztlán conocer con claridad cuando su actuar actualiza el supuesto previsto en el artículo 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del indicado Municipio morelense.

Adicionalmente, se estima que la norma cuestionada incide en el núcleo del derecho humano de igualdad y prohibición de discriminación, lo anterior porque, como ya señaló *supra* para que la autoridad municipal califique un actuar como conducta sospechosa irrefutablemente acudirá a prejuicios y estigmas sociales, que

---

<sup>60</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs México, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 16 de noviembre de 2009, párrafo 401.

contribuyen a edificar un significado de exclusión o degradación de determinadas características individuales.

Ello ya que, si bien es cierto, en un primer momento la norma impugnada pudiera parecer neutra, también lo es que genera una afectación directa e inmediata por su simple existencia<sup>61</sup>, ya que permite que se sigan perpetuando estigmas respecto a las personas que en atención a su apariencia física evocan sospechas, e incluso trastoca el principio constitucional de presunción de inocencia.

Por lo tanto, es incuestionable que la forma en que se encuentra formulado el artículo 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022 vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que no está debidamente acotados sus alcances al ser una norma sancionadora, a efecto de que no se deje a discreción de los operadores dotar de contenido la misma.

Ahora, por lo que respecta al artículo 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, indicado precepto establece como infracción al bando de policía y buen gobierno *“proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas o similares en vía pública”*.

Como se reveló *supra*, la norma del Municipio morelense de Tlaltizapán de Zapata vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, ya que permite una amplia valoración subjetiva para determinar los casos en los que el mero hecho de proferir o expresar en cualquier forma frases obscenas, injuriosas o similares en las vías públicas de ese Ayuntamiento son acreedoras de una sanción pecuniaria.

Es decir, el legislador local no cumplió con su obligación de establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación subjetiva y arbitraria de la norma. Además, el precepto en combate deja a las y a los gobernados en total incertidumbre sobre su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Lo anterior, ya que la redacción de la norma controvertida resulta en un amplio margen de apreciación a las autoridades municipales de Tlaltizapán de Zapata para determinar, de manera discrecional, qué tipo expresiones constituyen frases

---

<sup>61</sup> Amparo en Revisión 704/2014, resuelto en sesión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dieciocho de marzo de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Secretaria Karla I. Quintana Osuna, párr. 75

obscenas, injuriosas o similares que encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

En consecuencia, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para las y los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, de manera que, si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa u obscena, para otra no representaría afectación alguna<sup>62</sup>.

En este punto, esta Comisión Nacional estima pertinente enfatizar respecto de la porción normativa "*o similares*", la cual se estima sumamente amplia y ambigua, dado que ineludiblemente requiere de una valoración subjetiva, siendo la autoridad municipal competente quien determine cuáles expresiones o manifestaciones serán consideradas como obscenas o injuriosas.

Así, la indicada porción normativa no puede tener una connotación o significado unívoco aceptable para todas las personas, toda vez que mencionada expresión entraña una estimación eminentemente subjetiva.

Por ende, las personas destinatarias de la norma impugnada no tendrán certeza sobre lo que se entiende por tal expresión, ya que permite que sea la autoridad municipal quien arbitrariamente determine qué palabras, expresiones serán susceptibles de sancionarse con base en determinaciones subjetivas, es decir, lo que conforme a su juicio constituya una frase obscena o injuriosa.

Adicionalmente, la norma impacta de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, pues, dicha disposición sancionada a todas las personas que profieran o expresen en cualquier forma frases obscenas, injuriosas o similares en las vías públicas del Municipio de Tlaltzapán de Zapata, quienes lo hacen dentro de su propia forma individual.

En efecto, la norma prohíbe aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren obscenas, injuriosas o similares, lo que da pauta a la arbitrariedad pues dichos calificativos dependerán de las personas receptoras o incluso de quien las solamente las llegue a escuchar.

---

<sup>62</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 95/2020 dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del veintidós de septiembre de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, p. 94.

Al respecto, cabe mencionar que citadas expresiones constituyen una forma de manifestación de cada individuo, que el Estado no puede obligar se alineen a un lenguaje que sea sintáctico, gramatical y ortográficamente correcto y/o educado, pues la decisión de usar determinada forma de lenguaje pertenece al ámbito de la autonomía de cada persona<sup>63</sup>.

Además, conviene reiterar que si bien la Constitución Federal no ampara un derecho al insulto lo cierto es que tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias<sup>64</sup>, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.<sup>65</sup>

En consecuencia, el artículo 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, constituye una medida de autocensura, que contraviene la libertad fundamental de expresión, pues las manifestaciones reprochables involucran una forma de ser de cada persona.

En conclusión, los artículos 32, inciso N), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, y 41, fracción XIX, letra B, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, ambos ordenamientos del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2022, establecen un amplio margen de apreciación, al no acotar las conductas que pudieran actualizar y que sean susceptibles de sancionar, por lo que devienen inconstitucionales por transgredir el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Así, las conductas previstas en las normas impugnadas en el presente apartado carecen de delimitación, pues se encuentran sujetas a la valoración subjetiva o personalísima que le dé la autoridad municipal respectiva, por lo tanto, no permiten a las personas destinatarias de los preceptos determinar cuándo su conducta podría actualizar la hipótesis legal y, en consecuencia, hacerse acreedor a una sanción, por

---

<sup>63</sup> Contradicción de tesis 247/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de abril de 2020.

<sup>64</sup> Tesis 1a./J. 31/2013 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, p. 537 del rubro: ***“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO.”***

<sup>65</sup> Lo anterior tiene apoyo en la tesis **1a. XXIV/2011** de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, Tomo III, p. 2912, del rubro: ***“LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE.”***

lo tanto, lo procedente es que ese Alto Tribunal declaré su inconstitucionalidad y las expulse del orden jurídico morelense.

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

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

Por ello se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal vincule al Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos a que en lo futuro se abstenga de expedir normas que con los mismos vicios de constitucionalidad denunciados en la presente demanda.

#### **ANEXOS**

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple de los periódicos oficiales del estado de Morelos por los que se expedieron las 5 leyes de ingresos municipales, para el ejercicio fiscal 2022 de dicha entidad, del pasado 6 de abril del año en curso. (Anexo dos).

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

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

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

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

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

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

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

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

*Defendamos al Pueblo*  
**PROTESTO LO NECESARIO**

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

**LMP**