

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 20 de diciembre de 2024.

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 diversos preceptos de cinco leyes de ingresos municipales del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2025, expedidas mediante distintos decretos, publicado el 25 de noviembre de 2024, en el Periódico Oficial 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 delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado 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, Beatriz Anel Romero Melo, Juan de Dios Izquierdo Ortiz, Eugenio Muñoz Yrisson 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 la norma general impugnada.....	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	5
IX. Introducción.....	6
X. Conceptos de invalidez.....	7
PRIMERO.....	7
A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad.....	7
B. Inconstitucionalidad de las disposiciones normativas impugnadas.....	9
SEGUNDO.....	17
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	18
B. Inconstitucionalidad de las disposiciones normativas cuestionadas.....	22
TERCERO.....	30
A. Alcances del principio de taxatividad.....	30
B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas.....	35
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	41
A N E X O S	41

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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 la norma general impugnada.

A. Congreso del Estado de Tlaxcala.

B. Gobernadora del Estado de Tlaxcala.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

a) Incompetencia para legislar en materia de juegos y sorteos:

1. Artículo 78, fracción XVII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, para el Ejercicio Fiscal 2025.

2. Artículo 69, fracción XVI, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Teolocholco, para el Ejercicio Fiscal 2025.

b) Cobros por el servicio de agua potable cuyos elementos son indeterminados y ambiguos:

1. Artículo 68, fracciones I, en las porciones normativas "Uso especial", "83.16", "103.95", y "31.18", II, inciso c), III, inciso c), y IV, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, para el Ejercicio Fiscal 2025.

2. Artículo 54, fracciones II, IV, y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, para el Ejercicio Fiscal 2025.

3. Artículo 47, fracción VI, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, para el Ejercicio Fiscal 2025.

c) Establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica:

1. Artículo 78, fracción XVII, incisos a), b) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, para el Ejercicio Fiscal 2025.

2. Artículo 69, fracción XVI, incisos a), b), e), en la porción normativa "estridente", y f), de la Ley de Ingresos del Municipio de Teolocholco, para el Ejercicio Fiscal 2025.

Los indicados ordenamientos fueron expedidos mediante los decretos con números 84, 86, 87, 91 y 93, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 25 de noviembre de 2024.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.
- Principios de proporcionalidad y equidad tributarios.

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.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el lunes 25 noviembre de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 26 del mismo mes, al miércoles 25 de diciembre del año en curso.

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)¹, 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.

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

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

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; (...).”

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 XI², 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 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

² "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 (...)."

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. Diversas disposiciones de las leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas de Apetatitlán de Antonio Carvajal y Teolocholco, para el ejercicio fiscal 2025, imponen multas a quienes realicen “juegos de azar en lugares públicos o privados” o reincidan, sin embargo, indicadas disposiciones vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que el Poder Legislativo local no se encuentra constitucionalmente habilitado para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, en términos del diverso 73, fracción X, de la Norma Fundamental, ya que ello sólo le corresponde al Congreso de la Unión.

A continuación, se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que las disposiciones normativas controvertidas son inconstitucionales, derivado de que la legislatura tlaxcalteca carece de competencia para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, por ser competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Para sostener la anterior afirmación, se abundará sobre los contenidos del derecho de seguridad jurídica, así como del principio de legalidad; luego, se contrastará la norma impugnada a la luz de dicho estándar.

A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.³.

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Así, 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 disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este sentido, 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 arbitraria de la ley, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

³ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal. Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa⁴.

Así, cuando una autoridad – incluso legislativa – carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente. Ahora bien, en el Estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían transgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

B. Inconstitucionalidad de las disposiciones normativas impugnadas.

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos que sustentan que el Congreso tlaxcalteca se encuentra inhabilitado para regular sobre juegos con

⁴ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”

apuestas y sorteos, específicamente para describir las conductas prohibidas y su respectiva sanción, prevista en las normas impugnadas.

Para demostrar esa afirmación primero debe traerse a colación el contenido textual de las normas impugnadas, el cual es el siguiente:

Ley	Artículo
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, para el Ejercicio Fiscal 2025.</p>	<p>Artículo 78. Las multas por infracciones a que se refiere el artículo 223 fracción II del Código Financiero, cuya responsabilidad recae sobre los sujetos pasivos de una prestación fiscal, serán impuestas por la autoridad fiscal municipal de conformidad con lo que establece el artículo 320 del Código Financiero.</p> <p>La autoridad fiscal municipal, en el ámbito de su competencia y para los efectos de calificar las sanciones previstas en este Capítulo, tomará en cuenta las circunstancias particulares del caso, la situación económica del contribuyente, las reincidencias y los motivos de la sanción en las situaciones que se especifican:</p> <p>I. - XVI. (...)</p> <p>XVII. Infracciones que se cometan al orden público, se impondrán las siguientes sanciones:</p> <p>a) - b) (...)</p> <p>c) <u>Realizar juegos de azar en lugares públicos o privados:</u></p> <p><u>1. 30 UMA primera infracción, y</u></p> <p><u>2. 40 UMA reincidencia;</u></p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Teolochocho, para el Ejercicio Fiscal 2025.</p>	<p>Artículo 69. Las multas por infracciones a que se refiere el artículo 223 fracción II del Código Financiero, cuya responsabilidad recae sobre los sujetos pasivos de una prestación fiscal, serán impuestas por la autoridad municipal de conformidad con lo que establece el artículo 320 del Código Financiero, indicándose con las cifras el equivalente al número de UMA cuantificable:</p> <p>I. - XV. (...)</p> <p>XVI. Por las infracciones que se cometan al orden público, se impondrán las sanciones siguientes:</p>

	a) – b) (...) <u>c) Realizar juegos de azar en lugares públicos o privados, de 30 a 40 UMA;</u>
--	---

De lo anterior, se desprende que se impondrá una multa que oscila entre 30 y 40 UMA, que puede ser por la actualización misma del supuesto, o por primera infracción y/o reincidencia (para el caso del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal) – según el Municipio del que se trate – a quien realice juegos de azar en espacios públicos o privados, no obstante, a juicio de este Organismo Nacional, **el Congreso tlaxcalteca no se encuentra habilitado para legislar en materia de juegos de azar**, pues **ello se encuentra reservado al Congreso de la Unión** por disposición expresa del artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal.

A consideración de este Organismo Nacional, dicha situación atenta contra el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues recordemos que estos garantizan que todas las autoridades actúen con base a lo que dispone la Constitución Federal y las leyes, lo que incluye, indudablemente, que se ajusten a su respectivo ámbito de atribuciones. En el caso de la autoridad legislativa, dicho mandato se traduce fundamentalmente en que legisle sobre aspectos en los que se encuentra constitucionalmente facultada.

No obstante, tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, este Organismo Constitucional estima que dicho mandato constitucional fue inobservado por el Congreso tlaxcalteca al expedir las disposiciones normativas en combate, toda vez que versan sobre una figura jurídica que necesariamente tiene que ser regulada por la legislatura federal, al constituirse como norma que inciden en materia de juegos con apuestas y sorteos, cuya reglamentación fue conferida exclusivamente al Congreso de la Unión por mandato expreso de la Norma Fundamental.

Se estima pertinente señalar que con la entrada en vigor del Decreto por el cual se adicionó la fracción X al artículo 73⁵ de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁵ “**Art. 73.-** El Congreso tiene facultad:

I. – IX. (...)

X.- Para legislar en* toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, **juegos con apuestas y sorteos**, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Mexicanos, publicado el 29 de diciembre de 1947 en el Diario Oficial de la Federación, cuya finalidad fue conceder la facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, se colige que a partir de dicha data los congresos locales dejaron de tener competencia para legislar en aludida materia.

Con mencionado cambio normativo el Poder Reformador de la Constitución reservó la atribución para expedir la legislación única en materia de juegos con apuestas y sorteos al Congreso de la Unión, con el objetivo de unificar su regulación, misma que deberá observarse en todo el país, por lo tanto, las legislaturas estatales quedaron vedadas para emitir alguna regulación en esa materia.

Referido mandato constitucional se materializó con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, el día 31 de diciembre de 1947, ordenamiento que está integrado por 17 artículos, en los que, de manera general, se establece lo siguiente:

- Prohibición expresa, en todo el territorio nacional, de los juegos de azar y los juegos con apuestas.
- Sólo se permiten los siguientes juegos:
 - Ajedrez, damas y otros semejantes;
 - Dominó, dados, boliche, bolos y billar;
 - Juegos de pelota en todas su formas y denominaciones; y
 - Carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes.
 - Sorteos.
- Los juegos no comprendidos en el anterior catálogo se consideran como prohibidos.
- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, le corresponde la autorización, control, vigilancia e inspección de los juegos cuando en ellos medien apuestas, exceptuando la Lotería Nacional, que se registrará por su propia ley; así como el cumplimiento del ordenamiento en cita.

(...)"

- Todas las autoridades federales, locales y la fuerza pública cooperarán con la Secretaría de Gobernación para hacer cumplir las determinaciones que se dicten de acuerdo con la Ley Federal en comento.
- La Secretaría de Gobernación fijará los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para expedir las autorizaciones respectivas.
- La Secretaría de Gobernación clausurará todo local (abierto o cerrado) en que se efectúen juegos prohibidos o juegos con apuestas o sorteos (que carezca de autorización).
- La Secretaría de Gobernación está facultada para autorizar en ferias regionales el cruce de apuestas en los espectáculos determinados en el reglamento de la ley de referencia.
- Describe los delitos y las sanciones que se aplicarán, pero sólo sobre juegos permitidos que se realicen sin autorización.
- Se exceptúan de regulación, los juegos que se celebren en domicilios particulares con el único propósito de diversión o pasatiempo ocasional, y que en ninguna forma se practiquen habitualmente, siempre que además no se admitan en los mismos a personas que no tengan relaciones de familia o trato social cercano con los dueños o moradores.
- Las infracciones que no constituyan delitos serán sancionadas por la Secretaría de Gobernación con multa de \$100.00 a \$10,000.00 pesos mexicanos o arresto hasta por 15 días, pudiendo revocarse en su caso el permiso o clausurarse el establecimiento si las infracciones son graves o frecuentes.

De lo anterior, se desprende que, únicamente las autoridades locales pueden cooperar con la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo Federal para el debido cumplimiento de la Ley Federal en cita, además establece los delitos sobre juegos permitidos que se realicen sin la autorización de dicha autoridad, asimismo, será ésta la encargada de vigilar y controlar los juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento del ordenamiento de referencia, por lo que será dicha autoridad la

facultada para imponer las infracciones respectivas ante la inobservancia de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

En esos términos, se colige que –en términos del artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, en relación con lo dispuesto en la Ley Federal de Juegos y Sorteos– **la facultad para legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos es exclusiva del Congreso de la Unión**, pues en el mencionado ordenamiento federal no se dejó espacio de configuración legislativa a los congresos locales en esa materia.

Bajo esa lógica, el Poder Reformador de la Constitución privó a las entidades federativas de la posibilidad de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos, precisamente porque la Constitución General facultó al Congreso de la Unión a emitir una ley federal con ese contenido, justamente para contar con una regulación uniforme en todo el país.

Sobre esas bases, se estima que el Congreso del estado de Tlaxcala legisló en una materia en la que carece de competencia, pues en las normas impugnadas estableció sanciones por realizar juegos de azar en espacios públicos o privados e incluso por reincidir en esa conducta.

De la configuración normativa de las disposiciones impugnadas se advierte que la legislatura local sanciona cualquier tipo de juego de azar que se realice en espacios públicos o privados e incluso, en el Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal impone una diversa tarifa para el caso de reincidencia, sin embargo, mencionadas regulaciones corresponden al ámbito competencial del Congreso de la Unión, lo anterior porque es la legislatura federal quien se encuentra facultada para regular sobre los juegos de azar, atribución ejercitada y plasmada en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, ordenamiento en el que se estableció una prohibición relativa en torno a los juegos de azar.

Es decir, en la Ley Federal de Juegos y Sorteos se previó la prohibición, en todo el territorio nacional, de los juegos de azar y los juegos con apuesta, salvo aquellos que estén expresamente permitidos y cuenten con la autorización respectiva; asimismo, faculta al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, para vigilar el cumplimiento de dicha Ley Federal, así como las demás disposiciones que de ella emanen, como lo es la imposición de las sanciones correspondientes.

En consecuencia, la vigilancia de que se realicen sólo aquellos juegos de azar y juegos con apuestas que estén permitidos corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal mediante la Secretaría de Gobernación, y no así al Congreso local, ni mucho menos que éste último habilite a una autoridad municipal para sancionar al respecto.

Adicionalmente, los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de Apetatitlán de Antonio Carvajal y Teolocho del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2025, rompen con la armonía del régimen de juegos con apuestas y sorteos previsto en la Ley Federal de la materia, porque:

- Constituye una prohibición absoluta, pues el Congreso local perdió de vista que la prohibición de juegos de azar en el territorio nacional es relativa.
- Sanciona incluso aquellos juegos de azar que cuenten con la autorización emitida por la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo Federal.
- Establece una sanción que únicamente le corresponde imponer a la Secretaría de Gobernación.
- Sanciona supuestos permitidos por la propia Ley Federal de Juegos y Sorteos, como lo es la hipótesis prevista en el artículo 15⁶ de dicho ordenamiento.
- Sanciona aquellos casos en los que se carezca de la autorización respectiva, a pesar de que existen tipos penales e infracciones establecidos en el ordenamiento federal de la materia y su reglamento.
- Impone una diversa sanción para cuando el infractor sea reincidente.
- Habilita indebidamente a una autoridad municipal para imponer sanciones en materia de juegos de azar, a pesar de que la única autoridad facultada para ello es la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo Federal.

Por lo anterior, es posible afirmar que el Congreso local legisló en una materia para la que carece de competencia, pues estableció en las normas impugnadas

⁶ “**Artículo 15.-** No quedan comprendidos en las disposiciones precedentes los juegos que se celebren en domicilios particulares con el único propósito de diversión o pasatiempo ocasional, y que en ninguna forma se practiquen habitualmente, siempre que además no se admitan en los mismos a personas que no tengan relaciones de familia o trato social cercano con los dueños o moradores”.

prohibiciones absolutas para realizar juegos de azar en espacios públicos y privados, lo que además no es congruente con el contenido de la Ley Federal de la materia; por lo tanto, inobservó el mandato constitucional en comento.

Efectivamente, se recuerda que el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal establece que el Congreso de la Unión es el órgano habilitado para legislar en toda la república sobre juegos con apuestas y sorteos, la cual regirá en el orden federal y en el fuero común; con lo que se excluye la concurrencia de las legislaturas locales para regular en esa materia.

Sin embargo, el Congreso local soslayó aludido mandato constitucional, situación que trastoca el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, según los cuales toda persona debe estar protegida de las actuaciones arbitrarias de las autoridades, en la inteligencia de que estas solamente pueden hacer aquello que la Norma Fundamental y las leyes les faculden.

Por tal razón, aunque la intención del Congreso local es regular sobre cuestiones que puedan afectar el orden público, lo cierto es que legisló en una materia en la que no se encuentra habilitado por encontrarse vedado por mandato expreso de la Constitución General de la República, por tratarse de una competencia conferida expresamente al Congreso de la Unión, excluyendo así la concurrencia de las entidades federativas para legislar al respecto.

Por todo lo explicado, es inconcuso que el Congreso local legisló sobre una cuestión en la que se encuentra inhabilitado constitucionalmente para hacerlo, vulnerando el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues dicha atribución fue conferida constitucionalmente al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción X, de la Norma Fundamental.

Esta Comisión accionante estima importante destacar que, en un Estado Constitucional y Democrático como el nuestro, la actividad legislativa debe desarrollarse en todos los casos acorde con lo previsto en la Constitución Federal y las leyes, a fin de que la actuación de toda autoridad se ajuste a los mandatos normativos que les faculden o permitan una determinada actuación.

En ese sentido, no son admisibles aquellas disposiciones que son creadas por autoridades carentes de un marco jurídico habilitante para tal fin, pues aceptar lo

contrario sería admitir que una autoridad puede hacer aquello que la Norma Suprema no le permite, en detrimento del derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

En conclusión, los artículos 78, fracción XVII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal; y 69, fracción XVI, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Teolocholco, ambas del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2025, son inconstitucionales porque fueron creadas por una autoridad legislativa que carece de competencia para expedirlas, en consecuencia, transgrede el derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad.

SEGUNDO. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de Contla de Juan Cuamatzi, Santa Ana Nopalucan y Tepeyanco, del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2025, establecen cuotas por el servicio de suministro de agua potable, mantenimiento del drenaje y alcantarillado, cuya configuración normativa resulta contraria al derecho de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad de las contribuciones.

En el presente concepto de invalidez se expresarán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que los artículos 68, fracciones I, en las porciones normativas "*Uso especial*", "83.16", "103.95", y "31.18", II, inciso c), III, inciso c), y IV, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi; 54, fracciones II, IV, y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan; y 47, fracción VI, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, todas del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2025, son inconstitucionales, pues prevén cobros por los servicios de agua potable y alcantarillado que no son respetuosos de los principios tributarios ni del derecho de seguridad jurídica.

Ello, porque las normas cuestionadas prevén tarifas por el servicio de agua potable, mantenimiento de drenaje y alcantarillado cuya base gravable toma en cuenta elementos indeterminados, **pues emplean un criterio dimensional, en el cual reconocen tres variantes a saber: pequeño, mediando o grande; y en un caso en particular prevé un "uso especial"**.

Sin embargo, aludida configuración produce incertidumbre jurídica, pues no se tiene conocimiento pleno sobre cuándo se calificará como “pequeño, mediano o grande” o en su caso cuándo o bajo qué parámetros se tendrá un “uso especial”, es decir, dichas variantes son indeterminadas y no constituyen un parámetro objetivo que permita conocer a los destinatarios por qué se colocan en cualquiera de dichos supuestos, por lo tanto, transgrede el derecho de seguridad jurídica, así como a los principios tributarios y de legalidad.

Para sostener la anterior afirmación, únicamente se abundará sobre los contenidos de los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones, en virtud de que los alcances del derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad ya fueron expuestos en el primer concepto de invalidez; finalizando, con el contraste de las normas impugnadas a la luz de dicho estándar.

A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen

En el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos y se consagran los principios constitucionales de índole fiscal, consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

Partiendo de lo anterior, es pertinente exponer las características que ese Alto Tribunal ha identificado en los tributos o contribuciones:

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

- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

Con base en las particularidades enlistadas, es posible construir un concepto de contribución o tributo, el cual es entendido 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.⁷

Las contribuciones o tributos pueden ser de distinta naturaleza, según su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales (sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago). Esto quiere decir que la autoridad legislativa puede establecer diversos tipos de contribuciones, siempre que observe sus notas fundamentales, tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

Así, en el género de las contribuciones, existe una especie a la que se le ha identificado como "derechos". Bajo esa denominación, se alude a aquellos tributos impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos; por ende, se refiere a una **actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público.**

En otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, sino en la medida de que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares⁸.

⁷Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en sesión del 27 de octubre de 2005.

⁸ 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

Lo anterior supone que, en el establecimiento de contribuciones denominadas *derechos*, la liquidación y cobro se rigen por los principios de justicia tributaria, garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblan en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**⁹, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

Si como ya se explicó, en materia fiscal 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** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, entonces el principio de proporcionalidad 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**.¹⁰

Ello se debe a 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 defensa del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.¹¹

y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, página 40, de rubro “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN**”.

⁹ 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**.”

¹⁰ *Ídem*.

¹¹ 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 otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige, en términos generales, 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.

En otras palabras, el principio de equidad en la imposición significa 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, a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, de manera que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, atendiendo a lo siguiente:

- 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.¹²

En conclusión, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que 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

¹²Véase 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.”**

al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.¹³

B. Inconstitucionalidad de las disposiciones normativas cuestionadas.

Como se enunció en la parte introductoria del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los artículos 68, fracciones I, en las porciones normativas "*Uso especial*", "83.16", "103.95", y "31.18", II, inciso c), III, inciso c), y IV, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi; 54, fracciones II, IV, y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan; y 47, fracción VI, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, todas del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2025, transgreden el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad tributarios.

Para iniciar el desarrollo de las consideraciones que demuestran la inconstitucionalidad alegada, se estima pertinente transcribir su contenido normativo de los preceptos en combate:

Cobros por el servicio de agua potable				
Ley de Ingresos	Norma impugnada			
Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, para el Ejercicio Fiscal 2025.	Artículo 68. La Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Contla de Juan Cuamatzi, considerará las siguientes tarifas para las comunidades de la sección primera, segunda, sexta y séptima, el cobro de los conceptos que se anuncian en cada una de las fracciones siguientes.			
	TIPO	COSTO POR CONEXIÓN DE AGUA POTABLE EN UMA	COSTO POR CONEXIÓN DE ALCANTARILLADO EN UMA	COSTO POR RECONEXIÓN EN UMA

¹³ 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.

	Uso especial	83.16	103.95	31.18
	<p>I. Por cada contrato de agua potable y alcantarillado</p> <p>II. Por el servicio de suministro de agua potable, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, considerará para el cobro las siguientes tarifas mensuales:</p> <p>a) -b) (...)</p> <p>c) <u>Uso comercial especial, 20 UMA, e</u></p> <p>III. Por el servicio de alcantarillado:</p> <p>a) - b) (...)</p> <p>c) <u>Uso comercial especial, 6 UMA, e</u></p> <p>IV. Por la expedición del permiso para la descarga de aguas residuales:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Comercio especial: inscripción 15 UMA, refrendo 10 UMA, e</p>			
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, para el Ejercicio Fiscal 2025.	Artículo 54. Los servicios que se presten por el servicio de agua potable y mantenimiento del drenaje y alcantarillado del Municipio serán establecidos conforme a la siguiente tarifa.			
	II. Uso comercial:			
	a) Pequeño	1.50 UMA mensual		
	b) Mediano	2 UMA mensual		
	c) Grande	4.50 UMA mensual		
	IV. Contrato de agua, uso comercial:			
	a) Pequeño,	10.50 UMA mensual		
	b) Mediano	12.50 UMA mensual		
	c) Grande	14.50 UMA mensual		
	VI. Contrato de drenaje, uso comercial:			
a) Pequeño	10.50 UMA mensual			
b) Mediano	12.50 UMA mensual			
c) Grande	14.50 UMA mensual			
Ley de Ingresos del Municipio de	Artículo 47. Los servicios que se presten por el suministro de agua potable y alcantarillado del Municipio, las cuotas serán establecidas por el Ayuntamiento y la cabecera municipal, las comunidades y colonias deberán cobrarlas y enterarlas a la Tesorería del Municipio. (...)			

Tepeyanco, para el Ejercicio Fiscal 2025.	VI. Las tarifas mensuales, correspondientes a la cabecera son:	
	a) (...)	
	b) Uso comercial:	
	1. Pequeña	0.75 UMA;
	2. Mediana	1.44 UMA
	3. Grande	2.89 UMA
	c) Uso industrial:	
	1. Pequeña	2.36 UMA
	2. Mediana	4.72 UMA
	3. Grande	9.44 UMA

De las normas transcritas, a continuación, se desarrollarán los argumentos que sostienen su invalidez, pero iniciando con los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas de Santa Ana Nopalucan y Tepeyanco, para concluir con el dispositivo de Contla de Juan Cuamatzi, toda vez que los dos primeros municipios ostentan una configuración normativa idéntica.

En ese sentido, se advierte que, para el cobro de los servicios de agua potable y mantenimiento del drenaje y alcantarillado en los municipios tlaxcaltecas de Santa Ana Nopalucan y Tepeyanco, por lo que respecta a la categoría comercial e industrial, se desprenden dos diferentes derechos:

- Por el uso comercial (entendiéndose por el consumo)
- Por el uso industrial (entendiéndose por el consumo)
 - Contrato de agua uso comercial (entendido como el mero hecho de contratación del servicio)
 - Contrato de drenaje de uso comercial (entendido como el mero hecho de contratación del servicio)

No obstante, el pago por concepto tanto de uso como por contrato de agua y drenaje de uso comerciales e industrial será diferenciado, ya que las normas impugnadas prevén diversas tarifas, las cuales atienden a la siguiente clasificación:

- *Pequeño*
- *Mediano*

- *Grande*

Es decir, por el uso comercial o industrial —según el municipio— no pagará lo mismo quien se coloque en el supuesto de “*pequeño*” que quienes se encuentren en el “*mediano*” o “*grande*”; como tampoco lo hará quien solicite contrato de agua o drenaje de uso comercial bajo la categoría de “*pequeño*”, “*mediano*” o “*grande*”.

Sin embargo, este Organismo Constitucional Autónomo estima que esa clasificación (de “*pequeño, mediano y/o grande*”) se contrapone al parámetro de regularidad constitucional en materia tributaria.

Primeramente y en términos generales, porque constituyen categorías imprecisas e indeterminadas, que necesariamente requieren un punto de comparación para poder determinar que verdaderamente algo es pequeño, mediano o grande en relación con otra cosa.

Empero, los preceptos tildados de inconstitucionales no proporcionan los elementos necesarios y objetivos para que efectivamente se tenga certeza plena de cuándo una persona contribuyente le corresponderá pagar una tarifa por consumo de agua de uso comercial ya sea pequeño, mediano o grande o en su defecto para solicitar la correspondiente contratación del servicio.

Tal circunstancia permite un amplio margen de aplicación discrecional a favor de las autoridades administrativas encargadas del cobro de mencionados servicios, pues serán ellas quien determinen si una persona contribuyente tiene un uso comercial del agua “*pequeño, mediano o grande*”, o que bajo tal calificación podrá realizar la contratación respectiva.

En ese sentido, se colige que los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de Santa Ana Nopalucan y Tepeyanco transgreden el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues permite que sea la autoridad quien determine, bajo criterios discrecionales cuándo el uso de agua comercial o industrial —según el municipio— será “*pequeño, mediano o grande*”.

En este punto, esta Comisión Nacional estima oportuno manifestar que no soslaya el contenido de la Ley de Aguas tlaxcalteca, la cual en su artículo 87, determina que

las comisiones de aguas Estatal y municipales aseguraran la continuidad, regularidad, calidad y cobertura del servicio de agua potable, considerando los usos prioritarios, entre los cuales, por interesar al presente medio de control de constitucionalidad, se destaca el siguiente:

Comercial:

- ✓ Comercio tipo I (mínimo consumo de agua);
- ✓ Comercio tipo II (bajo consumo de agua);
- ✓ Comercio tipo III (medio consumo de agua), e
- ✓ Comercio tipo IV (alto consumo de agua)¹⁴

Si bien es cierto indicado precepto de la Ley de Aguas local contempla una clasificación de uso prioritario del servicio de agua potable respecto al comercial, también lo es que referido ordenamiento no prevé elementos objetivos que permitan conocer oportunamente cuándo se considerará un consumo mínimo, bajo, medio o alto.

Por lo tanto, no es posible interpretar los preceptos cuestionados a la luz de la Ley de Aguas tlaxcalteca, pues incluso dicha legislación prevé un catálogo diferente al establecido en los artículos de las leyes de ingresos municipales de Santa Ana Nopalucan y Tepeyanco.

En suma, las normas impugnadas dejan en estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados pues permite que la imposición de la tarifa sea determinada discrecionalmente por la autoridad municipal y no así porque esté expresamente delineada en las normas combatidas, a pesar de que es obligación del órgano legislativo prever con precisión todos los elementos de las contribuciones.

En otras palabras, el Congreso tlaxcalteca consideró como componente determinante, para fijar la tarifa de la contribución, el tamaño o dimensión, cuyas categorías serán "*pequeño*", "*mediano*" o "*grande*", sin embargo, dados los términos en los que están configuradas las normas no se puede desprender un parámetro

¹⁴ Véase el artículo 87, fracción II, de la Ley de Aguas del Estado de Tlaxcala.

objetivo para determinar válidamente cuándo un contribuyente se encuentra en uno u otro supuesto de pago.

Ahora bien, por cuanto hace a las hipótesis normativas que refieren al cobro del agua, se advierte que – dado que se trata del cobro del derecho por la prestación de servicios de agua potable – la tarifa a cubrir por indicado servicio debe atender al consumo realizado, lo que podría agruparse tal como acontece con las normas impugnadas.

Si bien podría ser válida la clasificación de *“pequeño, mediano y grande”*, cierto es que no posible concluir que tal índice efectivamente se encuentra construido bajo parámetros objetivos, claros e indefectibles, por el contrario, no se tiene certeza plena sobre cuántos metros cúbicos consumidos representan un consumo *“pequeño”, “mediano” o “grande”*.

E inclusive, el catálogo establecido en los dispositivos normativos combatidos se contrapone a la clasificación propuesta en la Ley de Aguas tlaxcalteca (previamente señalado), pues el segundo ordenamiento distingue entre un *“Comercio tipo I”*, el cual alude al consumo mínimo y un *“Comercio tipo II”*, el cual corresponde a un consumo bajo, categorías que bien podrían constituir el *“uso comercial pequeño”* de las normas impugnadas.

De lo hasta aquí expuesto, se concluye que las disposiciones impugnadas no contienen los elementos necesarios y objetivos que sirvan como base de la contribución para determinar la tarifa a pagar por el derecho correspondiente, lo que ocasiona inseguridad jurídica al gobernado, pues permite que sea la autoridad administrativa determine, de forma discrecional, cuándo y bajo qué términos se actualizarán los supuestos normativos reclamados.

Ahora bien, por cuanto, a los cobros por contrato, se advierte que la clasificación de *“pequeño, mediano o grande”* al ser imprecisa, tal como se destacó de forma inicial, admite múltiples interpretaciones, pues no se tiene certeza a qué se refieren tales categorías, es decir, se desconoce en relación a qué un contrato de agua o drenaje de uso comercial será *“pequeño”, “mediano” o “grande”*, pues no existen elementos suficientes que nos permitan arribar a una conclusión inequívoca.

De igual forma, las normas controvertidas permiten sea interpretada a luz de elementos ajenos y distintos a los propios de la contribución, para determinar cuándo se está ante un contrato de agua o drenaje de uso comercial “pequeño”, “mediano” o “grande”, por lo tanto, las disposiciones normativas combatidas no resultan respetuosas de los principios vinculados con las obligaciones fiscales, dado que, para el establecimiento de las cuotas a pagar, el Congreso local tomó elementos ajenos al tributo.

Así, el diseño normativo previsto en las leyes impugnadas se aleja del parámetro de regularidad constitucional, en virtud de que es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que para la cuantificación de las cuotas, en el caso de los derechos por servicios, debe identificarse el tipo de servicio público de que se trate y el costo que le representa al Estado prestar ese servicio; por ende, 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.

En esa línea argumentativa, es claro que las cuotas contenidas en los artículos impugnados de los municipios de Santa Ana Nopalucan y Tepeyanco transgreden los principios de proporcionalidad y equidad que rigen a las contribuciones, toda vez que las tarifas a pagar por los multirreferidos servicios se determinarán a partir de elementos que no atienden al valor que le representa al municipio su debida prestación, introduciendo así elementos ajenos a éste.

En ese sentido, este Organismo protector de los derechos humanos considera que las prescripciones normativas tildadas de inconstitucionales son contrarias a los principios de justicia tributaria: por una parte, no observa el principio de proporcionalidad, dado que los contribuyentes no pagan de manera proporcional, en atención a la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” (deber de congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud); mientras que, por la otra, no es acorde con el principio de equidad en las contribuciones, pues permite que a través se criterios indeterminados se cobren cuotas distintas a contribuyentes que reciben el mismo servicio, por lo que se otorga un trato desigual a los gobernados¹⁵.

¹⁵ En el mismo sentido, véase, entre otras, la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 21/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 23 de noviembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

Por tal motivo, los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de Santa Ana Nopalucan y Tepeyanco vulneran los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez su diseño normativo no cuenta con elementos precisos y determinados que permitan conocer exactamente cuándo se actualizan las tarifas ahí descritas, de igual modo, ante una aplicación discrecional, tendría cabida a tratos diferenciados que no necesariamente se encuentren justificados en detrimento del principio de equidad tributaria.

Por lo que respecta a la norma controvertida de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, para el ejercicio fiscal 2025 que establece las tarifas por los servicios de agua potable, alcantarillado y descarga de aguas residuales para el uso comercial, bajo una categoría de “*uso especial*” deviene inconstitucional, derivado de que tal hipótesis no está determinada en parámetros objetivos, que permitan saber cuándo los usuarios se encuentran en esos supuestos de pago.

Es decir, la norma no es clara respecto a lo qué comprende ese consumo especial, pues no detalla elementos objetivos para que se tenga certeza plena de cuándo una persona contribuyente se colocará en ese supuesto de pago.

Además, el criterio de “*Uso especial*” tampoco puede ser interpretado a la luz de la clasificación prevista en la Ley de Aguas local, relativo al uso prioritario del servicio de agua potable respecto al comercial, ni para encuadrarlo en alguno de los supuestos de consumo mínimo sea, bajo, medio o alto, pues este último ordenamiento no brinda parámetros objetivos para ello.

En consecuencia, la norma controvertida, dado su diseño normativo, produce un estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados, pues no permite que los usuarios sepan cuando se situarán en ese supuesto de pago especial, ya que no hay forma de determinarlo de manera clara.

En conclusión, el artículo 68, fracciones I, en diversas porciones normativas, II, inciso c), III, inciso c), y IV, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, para el ejercicio fiscal 2025 resulta inconstitucional, porque genera inseguridad jurídica a sus destinatarios.

TERCERO. Diversos preceptos de las leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas de Apetatitlán de Antonio Carvajal y Teolocholco, para el ejercicio fiscal 2025, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:

- **Causar escándalo con música estridente o con palabras altisonantes o de cualquier otra manera en la vía o lugares públicos, perturbar el orden en actos cívicos, en ceremonias públicas o en locales abiertos al público para cualquier actividad.**
- **Por faltas a la moral.**

Se estima que las conductas descritas resultan demasiado amplias y ambiguas, lo que da pauta a que la autoridad administrativa determine arbitrariamente cuándo se actualiza el supuesto y, por ende, la imposición de una sanción, por lo que genera incertidumbre jurídica a las personas destinatarias de las normas.

A continuación, se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que las hipótesis normativas combatidas de las leyes de ingresos de los municipios de Apetatitlán de Antonio Carvajal y Teolocholco, para el ejercicio fiscal 2025, son inconstitucionales al establecer conductas prohibidas que son demasiado amplias y ambiguas.

Para sostener lo anterior, se abundará sobre los contenidos del principio de taxatividad aplicable en materia administrativa sancionadora y se hará referencia al ya expuesto derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad; luego, se contrastarán las hipótesis normativas controvertidas a la luz de dichos estándares.

A. Alcances del principio de taxatividad

Tal como se explicó en el segundo concepto de invalidez, el derecho de seguridad jurídica que se consagra los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental garantiza que toda persona se encuentre protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, por lo que constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano.

En esa línea, su espectro de protección incluye tanto la debida aplicación de las normas por la autoridad competente, así como la obligación de establecer preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y con el

objetivo de que los gobernados tenga plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona¹⁶.

No obstante, si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.¹⁷

A la luz de lo anterior es que la doctrina jurisprudencial ha identificado que el principio de legalidad posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad (o taxatividad). En términos generales, el primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento; mientras que el segundo se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.¹⁸

Toda vez que en el presente concepto de invalidez se alega que la norma combatida transgrede el principio de taxatividad, a continuación, se expondrá su contenido de

16 Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 25 de mayo de 2006, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, p. 31.

17 Tesis Aislada 1ª. CXCII/2011, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, pág. 1094, del rubro “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.**”

18 Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 31.

manera más amplia, lo cual nos resultará de utilidad para sostener la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos.

Recapitulando, del artículo 14 constitucional deriva el principio de taxatividad o tipicidad, que se define como la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley penal. En otras palabras, se refiere a que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.¹⁹

Por ende, el principio supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen,**²⁰ pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

Es decir, la exigencia de racionalidad lingüística, conocida como principio de taxatividad, constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: **la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho.**

En suma, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, que se garantiza con la observancia del mandato de taxatividad, que 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.²¹

¹⁹*Ibidem.*

²⁰ Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

²¹ Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD.**”

Acorde con lo desarrollado en líneas previas, es claro que, para la plena efectividad del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, **las autoridades legislativas están obligadas a establecer leyes que brinden certeza a los gobernados**, pues de otro modo no existirían las bases normativas para limitar el actuar de las autoridades y defender los derechos humanos reconocidos por el orden constitucional.

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.²²

Hasta aquí se ha explicado el contenido y alcances del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, como máxima constitucional que se desprende del artículo 14 de la Ley Suprema. No obstante, dada la naturaleza de las normas objeto de impugnación, es menester destacar que las implicaciones del principio de taxatividad no se limitan o acotan al ámbito penal pues, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal Constitucional, **los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador**, pues tanto el derecho penal como el administrativo sancionador **resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado**, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”.

²²Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, pág. 802, del rubro **“TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE”.**

Lo anterior, toda vez que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.²³

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.²⁴

Particularmente, ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios de exacta aplicación de la ley y tipicidad o taxatividad rigen en materia penal y en el derecho administrativo sancionador, pues como se ha apuntado, constituyen el derecho fundamental para todo gobernado garantizado por el artículo 14 constitucional, que constriñe a la autoridad legislativa a describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, ya que es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado.²⁵

Por lo tanto, aquellas disposiciones penales o administrativas sancionadoras que contengan una imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica, contravienen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

²³ Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, del rubro *“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”*

²⁴ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

²⁵ Véase la tesis P. IX/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo I, mayo de 1995, pág. 82, del rubro *“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA”*; así como la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 33.

B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas

Una vez que se han señalado los alcances del derecho de seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad y de taxatividad en materia administrativa sancionadora, ahora corresponde analizar los supuestos normativos precisados en el apartado III, inciso c), del presente escrito.

Se reitera que el principio de taxatividad, aplicado en la materia administrativa sancionadora, obliga al legislador a establecer conductas que serán motivo de una infracción, con la suficiente claridad, a fin de evitar que la autoridad competente decida arbitrariamente cuándo o en qué momento se estaría actualizando la conducta prohibida.

Contrario a lo anterior, las hipótesis normativas que se someten a escrutinio ante ese Tribunal Constitucional, previstas en los artículos 78, fracción XVII, incisos a), b) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal; y 69, fracción XVI, incisos a), b), e), en la porción normativa “estridente”, y f), de la Ley de Ingresos del Municipio de Teolocho, ambas del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2025, no cumplen con el principio de taxatividad, por lo que dejan en estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

Para demostrar lo anterior resulta permitente transcribir el contenido del precepto en combate:

Multa por escándalo o conductas contrarias a la moral, palabras ofensivas o por reproducir música estridente.		Monto de la multa
Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal, para el Ejercicio Fiscal 2025.	Causar escándalo con palabras altisonantes o de cualquier otra manera en la vía o lugares públicos, sea que el infractor se encuentre sobrio o en estado de ebriedad.	10 UMA
	Perturbar el orden en actos cívicos, en ceremonias públicas o en locales abiertos al público para cualquier actividad; patios de vecindad, condominios o vehículos de transporte colectivo.	15 UMA

	Faltas a la moral:	
	- En lugares públicos	5 UMA
	- Cuando estén cerca de un plantel educativo o lugar de recreación	10 UMA
Ley de Ingresos del Municipio de Teolochocho, para el Ejercicio Fiscal 2025.	Por causar escándalo con palabras altisonantes o de cualquier otra manera en la vía o lugares públicos, sea que el infractor se encuentre sobrio o en estado de ebriedad.	De 8.24 a 10.30 UMA
	Por perturbar el orden en actos cívicos, en ceremonias públicas o en locales abiertos al público para cualquier actividad; patios de vecindad, condominios o vehículos de transporte colectivo.	De 10 a 15 UMA
	Escandalizar con música estridente.	De 20 a 40 UMA;
	Por faltas a la moral.	De 5.15 a 10.30 UMA

Al respecto, este Organismo Nacional considera que las conductas sancionadas no son lo suficientemente inteligibles para que las y los gobernados conozcan con claridad cuándo actualizarán los supuestos jurídicos, sino que se dejan un amplio margen de apreciación en favor de la autoridad aplicadora, quien estará habilitada para determinar si son o no acreedores a las referidas sanciones de manera arbitraria.

De la transcripción descrita se advierte que, en términos generales las conductas que se sancionaran, en términos de las normas impugnadas, son las siguientes:

- Causar escándalo con palabras altisonantes o de cualquier otra manera en la vía o lugares públicos, sea que el infractor se encuentre sobrio o en estado de ebriedad.
- Perturbar el orden en actos cívicos, en ceremonias públicas o en locales abiertos al público para cualquier actividad; patios de vecindad, condominios o vehículos de transporte colectivo.

- Escandalizar con música *estridente*.
- Por faltas a la moral.

Se considera que aludidas descripciones normativas impiden que las personas que habitan o transitan en dicho Municipio tengan conocimiento suficiente sobre los alcances de las conductas que, en su caso, podrían ser objeto de sanción por las autoridades. Si bien el Congreso local, con su establecimiento, pudo perseguir un fin constitucionalmente válido, lo cierto es que las medidas resultan desproporcionadas.

Ello, en razón de que el creador de las normas debió de ser más cuidadoso en respetar los diversos derechos que pudieran pugnar con las disposiciones que estableció, como en el caso, el derecho de seguridad jurídica, que exige dotar de certidumbre a las personas sobre cuáles conductas, que lleguen a realizar, derivarán en la imposición de una multa.

En ese sentido, de un análisis de las hipótesis normativas que se controvierten, resulta evidente que las mismas permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto u expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como una manifestación que *causa escándalos en espacios públicos o domicilios particulares, representa una expresión con palabras altisonantes o cualquier otra manera; ocasiona escándalo con música estridente; o constituye una falta a la moral.*

Es decir, los supuestos normativos reclamados, lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, constituyen una restricción indirecta, carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad pueda determinar discrecionalmente cuándo una persona o un grupo de personas llevan a cabo actos o expresiones que constituyen un *“escándalo”* o *“perturban el orden”* en espacios públicos e incluso en lugares privados (como lo son patios de vecindad o en condominios), o tengan actitudes consideradas por la sociedad como *“faltas a la moral”* que las haga acreedoras a la imposición de una sanción.

Es de advertirse que la enunciación de las conductas susceptibles de sancionar permite un amplio margen de ambigüedad a favor de la autoridad, pues ello se sustenta en una apreciación subjetiva acerca de lo que es *“escandaloso”, “perturbador”,*

“estridente”, “altisonante”, e incluso qué actitudes se asume “atentan contra el orden público” y representan “faltas a la moral” a juicio de los demás.

Así, para que ocurran las conductas cuestionadas se requiere que la autoridad valore si determinadas actitudes o comportamientos tienen alguna de las características indicadas, quedando en su completo arbitrio la determinación final, lo cual resulta desconocido e indeterminado para el resto de las personas.

Por ello, las hipótesis normativas combatidas permiten que para su determinación la autoridad que califique las conductas se base en los componentes éticos, morales, religiosos, de condición social, preferencia sexual, o una idea preconcebida sobre lo que es el “orden”, entre otros, es decir, se tratan de aspectos subjetivos sobre los cuales se valorará si existe o no una conducta ilícita.

En otras palabras, los supuestos referidos, tal y como están configurados permiten que se sancione a personas por conductas que no son posibles definir de forma objetiva, uniforme y certera, cuando una persona con su actuar configuran alguna de las hipótesis previstas en los dispositivos normativos en combate.

De ahí que se sostenga que la falta de precisión de las disposiciones en combate genera un estado de incertidumbre jurídica para las y los gobernados, pues no tendrán certeza de cuándo sus actos actualizarán o no ese tipo de infracciones, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Por otra parte, por lo que hace a los supuestos relativos a *“causar escándalo de cualquier otra manera”*, no permite conocer plenamente cuándo podría ocasionarse un escándalo, pues incluye cualquier conducta que logre efectivamente *“escandalizar”*, por lo tanto, dichas hipótesis admiten un sin número de conductas.

En otras palabras, otorgan un amplio margen de aplicación para la imposición de la multa cuando se estime se actualizó tal hipótesis, sin que se conozca plenamente la conducta que verdaderamente *“causa escándalo de cualquier otra manera”*, por lo que deviene inconstitucional.

Adicionalmente, de los preceptos impugnados se advierten supuestos que impactan de forma desproporcional en el ejercicio a la libertad de expresión, pues tales hipótesis normativas son las siguientes:

- *Causar escándalo con palabras altisonantes,*
- *Escandalizar con música estridente; y*
- *Por faltas a la moral.*

De las hipótesis normativas transcritas se advierte que el Congreso local sanciona económicamente a quien se expresen *con palabras altisonantes, escandalice con música estridente o realice faltas a la moral*, sin embargo, se estima que dichas manifestaciones derivan del ejercicio pleno de la libertad de expresión de las personas.

En efecto, los supuestos normativos reclamados prohíben aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren contienen un lenguaje altisonante o contravenga a la moral e incluso por reproducir música estridente, hipótesis que dan pauta a la arbitrariedad, pues dichos calificativos dependerán de las personas receptoras o espectadoras de las manifestaciones de que se traten, ya sea de las meras expresiones o la música que se esté reproduciendo en los espacios públicos o en cualquier lugar.

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 persona²⁶.

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 mayoritarias²⁷, aún y cuando se exterioricen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.²⁸

²⁶ Contradicción de tesis 247/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de abril de 2020.

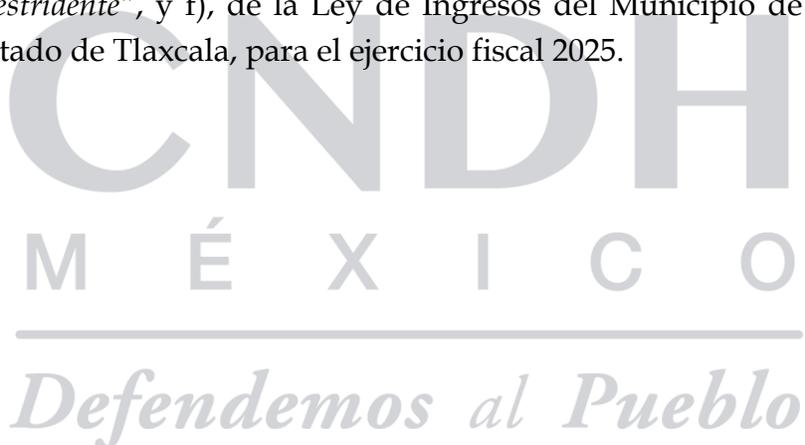
²⁷ Tesis 1a./J. 31/2013 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, p. 537, del rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO.”**

²⁸ 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

Asimismo, se enfatiza que en uno de los supuestos alude a la reproducción de música que sea considerada “*estridente*”, a pesar de que ese hecho se trata de expresiones artísticas o culturales, que deben observarse como un todo, cuya finalidad sólo es la difusión de ideas y opiniones, sin que se advierta tengan en sí mismas fines lesivos²⁹; aunado a que dicha hipótesis no permite definir de forma objetiva, certera e inequívoca cuándo determinada música será calificada como “*estridente*”, pues ello dependerá de las personas que la perciban, lo que admite un amplio margen de discrecionalidad para la imposición de la infracción.

En consecuencia, mencionadas sanciones constituyen una medida de autocensura, que contraviene la libertad fundamental de expresión, pues las manifestaciones reprochables involucran una exteriorización de las ideas y pensamientos de los sujetos, que inclusive podrían constituir expresiones de arte y/o cultura.

Por lo anterior, se solicita a ese Tribunal Constitucional declare la invalidez de los artículos 78, fracción XVII, incisos a), b) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Apetatitlán de Antonio Carvajal; y 69, fracción XVI, incisos a), b), e), en la porción normativa “*estridente*”, y f), de la Ley de Ingresos del Municipio de Teolocho, ambas del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2025.



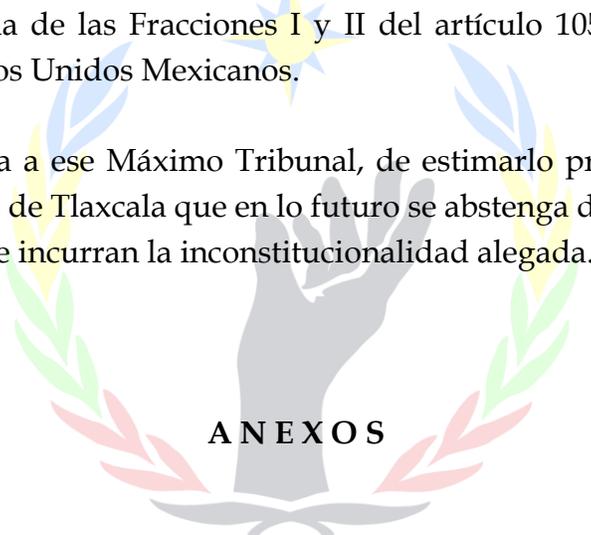
de 2012, Tomo III, p. 2912, del rubro: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE.**”

²⁹ Véase la sentencia del caso *Jersild v. Dinamarca*, del veintitrés de septiembre de 1994 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, párr. 28.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

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

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



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 del medio oficial de difusión en donde consta la publicación de las normas impugnadas (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 designada como delegada 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 inconvencionalidad de las normas impugnadas.

SEXO. 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.

PROTESTO LO NECESARIO



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

CNDH
M É X I C O

AHC

Defendemos al Pueblo