

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 30 de enero de 2025.

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 nueve leyes de ingresos municipales del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2025, expedidas mediante distintos decretos publicados el 31 de diciembre de 2024 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 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 de la promovente.....	4
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	4
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.	4
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	7
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:	7
VI. Competencia.	7
VII. Oportunidad en la promoción.....	8
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	8
IX. Introducción.....	9
X. Concepto de invalidez.	10
PRIMERO.....	10
A. Naturaleza de los derechos por servicios	10
B. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios	15
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	18
SEGUNDO.....	26
TERCERO.....	38
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información	39
B. Inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos	44
CUARTO.....	48
A. Derecho a la igualdad y no discriminación	48
B. Inconstitucionalidad de las disposiciones normativas combatidas	52
QUINTO.....	55
A. Alcances del principio de taxatividad.....	56
B. Inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados.....	60

1. Infracciones por escándalo en la vía pública o por realizar actitudes, expresiones consideradas contrarias a los principios morales, buenas costumbres y alteren el orden público.	62
2. Infracción por faltar al respeto, insultos, ofensas y agresiones verbales a autoridades.	65
3. Infracción participar en juegos en la vía pública.	68
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	70
A N E X O S.....	70



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

I. Nombre de la promovente.

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

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

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

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

a) Cobros indebidos por el servicio de alumbrado público:

1. Artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.
2. Artículo 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.
3. Artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.

b) Cobros excesivos y desproporcionados por reproducción de información no relacionados con acceso a la información:

1. Artículos **15**, numerales 4.3.06.001.001, 4.3.06.008.004.001, 4.3.06.008.004.002, 4.3.06.008.005, y 4.3.06.009.001; y **17**, numeral 4.3.08.001.007, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.
2. Artículos **10**, numerales, **4.3.2.1**, sub números 4.3.2.1.1, y 4.3.2.1.2, **4.3.2.2**, sub números 4.3.2.2.1, y 4.3.2.2.2, sub índices 4.3.2.2.2.1, 4.3.2.2.2.2, 4.3.2.2.2.3, y 4.3.2.2.2.4, **4.3.2.10**, sub números 4.3.2.10.3, 4.3.2.10.4, 4.3.2.10.5, y **4.3.2.11**, sub número 4.3.2.11.5; **11**, numerales **4.3.3.1**, sub número 4.3.3.1.1, **4.3.3.3**, sub

- números 4.3.3.3.4, y 4.3.3.3.5; y **21**, numeral 4.3.14.9 , sub número 4.3.14.9.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.
3. Artículos **17**, numerales **4.1.4.3.4.1**, sub números 4.1.4.3.4.1.1, y 4.1.4.3.4.1.2, **4.1.4.3.4.2**, sub número 4.1.4.3.4.2.1, **4.1.4.3.4.3**, sub números 4.1.4.3.4.3.1, 4.1.4.3.4.3.2, 4.1.4.3.4.3.3, y 4.1.4.3.4.3.4, y **4.1.4.3.4.8**, sub números 4.1.4.3.4.8.1, 4.1.4.3.4.8.3, y 4.1.4.3.4.8.4; y **20**, numerales **4.1.4.3.6.3**, **4.1.4.3.6.4**, sub números 4.1.4.3.6.4.1, y 4.1.4.3.6.4.2, **4.1.4.3.6.5**, y **4.1.4.3.6.13**, sub número 4.1.4.3.6.13.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.
 4. Artículos **20**, incisos 4.1.4.3.04.03.01 a), numerales 4.1.4.3.04.03.01.01 **1** y 4.1.4.3.04.03.01.02 **2**, 4.1.4.3.04.03.02 b), numerales 4.1.4.3.04.03.02.01 **1**, 4.1.4.3.04.03.02.02 **2**, 4.1.4.3.04.03.02.03 **3**, 4.1.4.3.04.03.02.04 **4**, 4.1.4.3.04.03.02.05 **5**, 4.1.4.3.04.03.02.06 **6**, y 4.1.4.3.04.06 g), numerales 4.1.4.3.04.06.01 **1**, 4.1.4.3.04.06.03 **3**, 4.1.4.3.04.06.04 **4**; **21**, incisos 4.1.4.3.08.04 d), numerales 4.1.4.3.08.04.04 **4**, 4.1.4.3.08.04.04.01 **4.1**, 4.1.4.3.08.04.04.02 **4.2**, 4.1.4.3.08.04.05 **5**, y 4.1.4.3.08.18 q), numerales 4.1.4.3.08.18.1 **1**, 4.1.4.3.08.18.2 **2**, 4.1.4.3.08.18.3 **3**, y 4.1.4.3.08.18.4 **5**; **32**, incisos cc), numerales 4.1.4.3.05.30.01 **1**, y 4.1.4.3.05.30.02 **2**, y f); y **34**, numeral **13.2**, inciso 4.1.4.3.07.02 a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.
 5. Artículos 10, fracciones I, inciso A), en la porción normativa “*Copia certificada de documentos*”, y VIII, incisos A) y B); 12, fracción XXII, incisos A) y B); y 15, fracción VI, incisos B) y C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatetelco, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.
 6. Artículo 15, numeral 1, inciso a), letra A, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.
 7. Artículos 17, fracción I, inciso A); 22, fracciones XV y XVI, incisos A) y B); 26, fracciones VI, incisos B) y D), numerales 1 y 2, VII, y XIV, inciso A); y 32, fracciones III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.
 8. Artículos 30, fracción III, incisos A) y B); y 31, fracciones V, incisos A), B), C) y D), VIII, inciso A), y XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocuituco, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.
 9. Artículos **27**, 4.1.4.3.7.9, numerales 4.1.4.3.7.9.1 y 4.1.4.3.7.9.2; **33**, numeral 4.1.4.3.14.1; y **34**, 4.1.4.3.15.4, numerales 4.1.4.3.15.4.1, 4.1.4.3.15.4.2, 4.1.4.3.15.4.3, y 4.1.4.3.15.4.4, 4.1.4.3.15.7, de la Ley de Ingresos del Municipio

de Puente Ixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.

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

1. Artículo 11, fracción II, numerales 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatetelco, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.
2. Artículo 21, fracción II, inciso A), numerales 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.
3. Artículo 33, numeral 4.1.4.3.14.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puente Ixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.

d) Multas discriminatorias:

1. Artículo 25, inciso C), en la porción normativa "*o se duerma en la misma*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.
2. Artículo 48, fracción I, en la porción normativa "*o se duerma en la misma*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.

e) Establecimiento de faltas imprecisas:

1. Artículos 59, incisos 4.1.6.2.2.16 o), 4.1.6.2.2.16.01 numeral 1, en la porción normativa "*verbal y*"; y 63, incisos b), 4.1.6.2.4.02.08 numeral 8, 4.1.6.2.4.02.09 numeral 9, 4.1.6.2.4.03 c), 4.1.6.2.4.03.01 numeral 1, en la porción normativa "*o verbalmente*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.
2. Artículo 26, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatetelco, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.
3. Artículo 25, incisos A), B), en las porciones normativas "*Alterar el orden público y atentar contra las buenas costumbres y la moral:*", y "*verbal o*", e I), en la porción normativa "*o verbalmente*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.

4. Artículo 50, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocuilco, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.
5. Artículo 48, fracción VIII (4.1.6.2.3.8.), incisos 4.1.6.2.3.8.1. A) y 4.1.6.2.3.8.2. B), de la Ley de Ingresos del Municipio de Puente Ixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.

Todas publicadas el 31 de diciembre de 2024 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, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de acceso a la información pública.
- Derecho a la igualdad y prohibición de discriminación.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de legalidad.
- Principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.

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 curso.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos el 31 de diciembre de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 01 de enero del año en curso al jueves 30 de enero de 2025. 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)², 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 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)."

² "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; (...)."

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,³ 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 manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

³ “**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 (...).”

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

X. Concepto de invalidez.

PRIMERO. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de Atlatlahucan, Ayala y Mazatepec, todas del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2025, 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 de Atlatlahucan, Ayala y Mazatepec, del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2025, 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.⁴

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.

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.

⁴ 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**”.

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.⁵

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 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.

⁵ Cfr. *Ibidem*.

- **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.⁶

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.⁷

⁶ 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.

⁷ 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.**”

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).⁸

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 existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.⁹

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.¹⁰

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.

⁸ 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.**"

⁹ 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.**"

¹⁰ Ídem.

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 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 Estado¹¹.

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 como 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

¹¹ 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.

rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.¹²

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 impuestos¹³, 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** 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.**¹⁴

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.¹⁵

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

¹² 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.**”

¹³ 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.**”

¹⁴ *Ídem.*

¹⁵ 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.**”

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:

- 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.¹⁶

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**

¹⁶Véase 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.”**

ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.¹⁷

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 Atlatlahucan, Ayala y Mazatepec, 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.

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.¹⁸

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 beneficiar 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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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>

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:

- 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 o hasta 780 metros lineales en cualquier dirección, de acuerdo al Municipio del que se trate, 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 o 780 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 indicadas distancias 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 o 780 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 para el municipio de Atlatlahucan y un bloque único en las municipalidades de Ayala y Mazatepec, 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 Atlatlahucan, Ayala y Mazatepec –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 tributaria¹⁹.

En esa misma línea, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2020²⁰, 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

¹⁹ *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, párr. 150 y 151.

²⁰ Resuelta en sesión pública celebrada a distancia el 23 de noviembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

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 precedentes²¹, 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.

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.

Criterio jurisprudencial que fue reiterado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022²², en la cual declaró la invalidez de normas del estado de Morelos que establecían el cobro del servicio de alumbrado público tomando en consideración la ubicación de los predios respecto de la luminaria, ya que no atendían al costo real del servicio prestado por los municipios, por lo tanto, los preceptos resultaban contrarios al principio de proporcionalidad tributaria, así como el de equidad en las contribuciones, ya que el cobro no es igual para todos los sujetos

²¹ Véanse las acciones de inconstitucionalidad 18/2012, 101/2020, 17/2021, 19/2021, 26/2021 y 28/2021.

²² Precedente resultado en sesión ordinaria del diecisiete de octubre de dos mil veintidós.

a quienes se dirige la prestación del servicio público, a pesar de encontrarse en la misma situación jurídica.

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 sea 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 tres 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.

Así, 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 controvertidos de las leyes de ingresos de los nueve municipios del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2025, precisados en el apartado III, inciso b), de la presente demanda, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda y expedición de documentos en copias simples y certificadas, ya que no atienden al costo que le representó al Estado la prestación de dichos servicios, por lo tanto, vulneran los principios de justicia tributaria, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de nueve municipios morelenses, para el ejercicio fiscal 2025, transgreden los principios de justicia tributaria, toda vez que prevén tarifas por determinados servicios que no atienden al costo real que le representó al ayuntamiento su prestación y algunas no resultan equitativas.

Para tal fin, se recuerda que tal como se explicó en el primer concepto de invalidez, los “derechos” en el ámbito fiscal son las contribuciones que se pagan al Estado

como contraprestación de los servicios administrativos prestados, pues involucra 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.

De igual manera, se apuntó que este tipo de tributos también deben satisfacer los principios tributarios consagrados en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, los cuales, en atención a su naturaleza, rigen de forma diversa a la de los impuestos: para cumplir con el principio de proporcionalidad, debe tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado; mientras que el principio de equidad exige 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.

Sobre esas bases, a continuación, se analizarán las disposiciones impugnadas a efecto de determinar si respetan los principios de justicia tributaria, para lo cual es necesario transcribir su contenido:

Ley	Artículo impugnado
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.</p>	<p>Artículo 15. De los derechos por concepto de servicios catastrales se causarán y liquidarán de la siguiente manera:</p> <p>4.3.06.001.001 Copia certificada ordinaria: 3 UMA</p> <p>4.3.06.008.004 Copia certificada de un plano catastral:</p> <p>4.3.06.008.004.001 En una hoja tamaño oficio: 2 UMA</p> <p>4.3.06.008.004.002 Doble carta y doble oficio: 5 UMA</p> <p>4.3.06.008.005 Copia certificada de documentos diversos en planos existentes en el expediente: 2 UMA</p> <p>4.3.06.009 Certificados de documentos distintos a los antes señalados y valor fiscal de predios</p> <p>4.3.06.009.001 Copia certificada: 7 UMA</p> <p>Artículo 17. La expedición de certificados y certificaciones generará el cobro de derechos de conformidad con las siguientes:</p> <p>4.3.08.001 Por legalización de firmas, certificaciones, certificados y copias certificadas.</p> <p>4.3.08.001.007 Copia certificada de documentos en tamaño que no excedan de 35 cm. de ancho por plana, por hoja. 2 UMA</p>

Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.

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

4.3.2.1 DEL ARCHIVO MUNICIPAL

4.3.2.1.1 Búsqueda de documento resguardado en el archivo municipal, generado por las dependencias o entidades municipales cada 100 hojas: 3 UMA

4.3.2.1.2 Certificación de documento resguardado en el archivo municipal, por legajo 10 UMA

4.3.2.2 CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS

4.3.2.2.1 Búsqueda física de documentación expedida por el ayuntamiento en dependencias y entidades municipales 3 UMA

4.3.2.2.2 CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS EXPEDIDOS POR EL AYUNTAMIENTO

4.3.2.2.2.1 Legajo de hasta 29 fojas: 5 UMA

4.3.2.2.2.2 Legajo de hasta 59 fojas: 6 UMA

4.3.2.2.2.3 Legajo de hasta 99 fojas 13 UMA

4.3.2.2.2.4 Legajo de 100 fojas en adelante: 15 UMA

4.3.2.10 COPIA CERTIFICADA DE DOCUMENTO RELACIONADO CON LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN.

4.3.2.10.3 Búsqueda de documento 3 UMA

4.3.2.10.4 Copia simple 2 UMA

4.3.2.10.5 Copia simple que exceda del tamaño de 35.00 centímetros de ancho por plana a uno o dos espacios: 3 UMA

4.3.2.11 POR SERVICIOS DIVERSOS

4.3.2.11.5 Copia certificada que exceda del tamaño indicado 5 UMA.

Artículo 11. Los derechos por concepto de servicios catastrales se causarán y liquidarán conforme a las cuotas siguientes:

4.3.3.1 AVALÚOS CATASTRALES

4.3.3.1.1 Copia certificada de plano en hoja tamaño oficio 15 UMA

4.3.3.3 OTROS SERVICIOS

4.3.3.3.4 Copia certificada de documentos diversos y planos existentes por expediente de hasta 50 hojas: 8 UMA

4.3.3.3.5 Copia simple de documentos diversos, recibos y planos, por expediente de hasta 30 hojas: 4 UMA

Artículo 21.- por los derechos de aprobación, autorización y supervisión de fusión, división, fraccionamientos, condominios y conjuntos urbanos y sus modificaciones, se causarán y liquidarán conforme a las cuotas siguientes:

4.3.14.9 EXPEDICIÓN DE COPIA CERTIFICADA

4.3.14.9.1 Por documento: 5 UMA

Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.

Artículo 17. Los derechos de los servicios de legalización y certificación, se causarán y liquidarán conforme a las tarifas siguientes:

4.1.4.3.4.1 Del Archivo Municipal:

4.1.4.3.4.1.1 Búsqueda de documento resguardado en el archivo municipal, generado por las: 2 UMA

4.1.4.3.4.1.2 Certificación de documento resguardado en el archivo municipal, por legajo: 3 UMA

4.1.4.3.4.2 Certificación de documentos:

4.1.4.3.4.2.1 Búsqueda física de documentación expedida por el Ayuntamiento en dependencias y entidades municipales. 2 UMA

4.1.4.3.4.3 Certificación de documentos expedidos por el Ayuntamiento:

4.1.4.3.4.3.1 Legajo de hasta 29 fojas. 4 UMA

4.1.4.3.4.3.2 Legajo de hasta 59 fojas. 6 UMA

4.1.4.3.4.3.3 Legajo de hasta 99 fojas. 8 UMA

4.1.4.3.4.3.4 Legajo de 100 fojas en adelante. 10 UMA

4.1.4.3.4.8 Copia certificada de documento relacionado con licencia de construcción:

4.1.4.3.4.8.1 Copia certificada de documento en tamaño que no exceda de 35 centímetros de ancho por plana a uno o dos espacios. 2 UMA

4.1.4.3.4.8.3 Búsqueda de documento. 2 UMA

4.1.4.3.4.8.4 Copia simple. 3 UMA

4.1.4.3.6. DE LOS SERVICIOS CATASTRALES

Artículo 20.- Los derechos por concepto de servicios catastrales, se causarán y liquidarán conforme a las cuotas siguientes:

4.1.4.3.6.3 Otros servicios:

4.1.4.3.6.4 Copia certificada de un plano catastral:

4.1.4.3.6.4.1 En hoja tamaño oficio o carta: 2.40 UMA

4.1.4.3.6.4.2 Doble carta y doble oficio. 3.99 UMA

4.1.4.3.6.5 Copia certificada de documentos diversos en planos existentes en el expediente. 0.80 UMA

4.1.4.3.6.13 Certificado de documentos distintos a los antes señalados, y valor fiscal de predios:

4.1.4.3.6.13.1 Copia certificada. 8 UMA

Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.

Artículo 20. Los derechos por los servicios de legalización y certificación se causarán y liquidarán conforme a las tarifas siguientes:

4.1.4.3.04.03.01 a) Del archivo municipal.

4.1.4.3.04.03.01.01 1. Búsqueda de documento resguardado en el archivo municipal, generado por las dependencias o entidades municipales: 3 UMA

4.1.4.3.04.03.01.02 2. Certificación de documento resguardado en el archivo municipal, por legajo 2 UMA

4.1.4.3.04.03.02 b) Certificación de documentos.

4.1.4.3.04.03.02.01 1. Búsqueda física de documentación expedida por el municipio en dependencias y entidades municipales 2 UMA

4.1.4.3.04.03.02.02 2. Certificación de documentos expedidos por el municipio:

4.1.4.3.04.03.02.03 3. Legajo de hasta 29 fojas 3 UMA

4.1.4.3.04.03.02.04 4. Legajo de hasta 59 fojas 4 UM

4.1.4.3.04.03.02.05 5. Legajo de hasta 99 fojas 6 UMA

4.1.4.3.04.03.02.06 6. Legajo de 100 fojas en adelante, por foja adicional 0.05 UMA

4.1.4.3.04.06 g) Copia certificada de documento relacionado con licencia de construcción.

4.1.4.3.04.06.01 1. Copia certificada de documento en tamaño que no exceda de 35 centímetros de ancho por plana a uno o dos espacios 2 UMA

4.1.4.3.04.06.03 3. Búsqueda de documento 9 UMA

4.1.4.3.04.06.04 4. Copia simple 1.5 UMA

ARTÍCULO 21. Son sujetos de estos derechos, las personas físicas o morales que utilicen los servicios a que se refiere la Ley de Catastro Municipal para el Estado de Morelos. Los derechos por concepto de servicios catastrales se causarán y liquidarán conforme a las cuotas siguientes:

4.1.4.3.08.04 d) Otros Servicios

4.1.4.3.08.04.04 4. Copia certificada de expediente catastral

4.1.4.3.08.04.04.01 4.1 Copia certificada de 1 a 50 fojas 10 UMA

4.1.4.3.08.04.04.02 4.2 Cuando el expediente contenga más de 50 fojas, se cobrará por foja adicional 0.3 UMA

4.1.4.3.08.04.05 5. Copia simple de documento diverso, recibo y plano, por expediente de hasta 30 hojas: 6UMA

4.1.4.3.08.18 q) Copia simple de expediente.

4.1.4.3.08.18.1 1. Por copia simple de expediente de 1 a 20 hojas. 3 UMA

	<p>4.1.4.3.08.18.2 2. Por copia simple de expediente de 21 a 40 hojas. 4 UMA</p> <p>4.1.4.3.08.18.3 3. Por copia simple de expediente de 41 a 60 hojas. 5 UMA</p> <p>4.1.4.3.08.18.4 4. Por copia simple de expediente de 61 a 80 hojas. 6 UMA</p> <p>ARTÍCULO 32. Se encuentran obligadas al pago de este derecho las personas físicas y morales que soliciten el servicio de expedición de licencia o permiso en materia construcción.</p> <p>Los derechos por la prestación de los servicios de desarrollo urbano y obras públicas se causarán y liquidarán conforme a la siguiente:</p> <p>Licencias de construcción</p> <p>4.1.4.3.05.30 cc) Copia de documentos oficiales por foja</p> <p>4.1.4.3.05.30.01 1. Copia simple 2 UMA</p> <p>4.1.4.3.05.30.02 2. Copia certificada 3 UMA</p> <p>4.1.4.3.07.07 f) Copia simple de licencia de uso de suelo o constancia de zonificación: 2 UMA</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Coatetelco, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.</p>	<p>Artículo 10. Los derechos que deriven de estos conceptos realizados por funcionarios y empleados del Gobierno Municipal, se causarán de acuerdo con lo siguiente:</p> <p>I. De la Secretaría Municipal:</p> <p>A) <u>Copia certificada de documentos y constancias del archivo municipal.</u> 2 UMA</p> <p>VIII. En todas las áreas o direcciones de esta administración diferentes a las señaladas en las fracciones anteriores.</p> <p>A) Por la búsqueda de documentos en los archivos 1 UMA</p> <p>B) Por la expedición de copias simples 1 UMA</p> <p>Artículo 12.- Quienes desarrollen por cuenta propia o de terceros, construcciones nuevas, reconstrucciones, ampliaciones o cualquiera obra de interés particular, dentro del territorio municipal, se causarán y liquidarán conforme a lo siguiente:</p> <p>XXII. Copia de documentos oficiales por foja.</p> <p>A) Copia simple. 3 UMA</p> <p>B) Copia certificada. 5 UMA</p> <p>Artículo 15.- Los derechos por concepto de servicios catastrales se causarán y liquidarán de la siguiente manera:</p> <p>VI. Derecho de información copia e inspecciones de expedientes catastrales.</p>

	<p>B) Copia fotostática simple de documentos contenidos en expediente catastral de cada predio, hasta 10 hojas, impresas por 1 cara en tamaño carta u oficio. 0.5 UMA</p> <p>C) Copias fotostáticas simples de documentos contenidos en expediente catastral de cada predio, de 11 hasta 20 hojas, impresas por 1 cara en tamaño carta u oficio. 1 UMA</p> <p>Después de 20 copias fotostáticas simples, 0.5 UMA por cada 10 hojas adicionales.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.</p>	<p>Artículo 15. Los derechos por concepto de servicios catastrales se causarán y liquidarán conforme a las cuotas siguientes:</p> <p>1.- Avalúos catastrales</p> <p>a) Copia certificada de plano en hoja tamaño oficio</p> <p>A. En hoja tamaño oficio 3 UMA</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.</p>	<p>ARTÍCULO 17.- Los derechos que deriven de estos conceptos realizados por</p> <p>I. De la Secretaría Municipal:</p> <p>A) Copia certificada de documentos y constancias del archivo municipal. 2 UMA</p> <p>ARTÍCULO 22.- Quienes desarrollen por cuenta propia o de terceros, construcciones nuevas, reconstrucciones, ampliaciones o cualquiera obra de interés particular, dentro del territorio municipal, estarán obligados al pago de los derechos previstos en este artículo, los cuales se causarán y liquidarán conforme a lo siguiente:</p> <p>XV. Por búsqueda de expediente (por cada uno). 4 UMA</p> <p>XVI. Copia de documentos oficiales por hoja.</p> <p>A) Copia simple. 3 UMA</p> <p>B) Copia certificada. 5 UMA</p> <p>ARTÍCULO 26.- Los derechos por concepto de servicios catastrales se causarán y liquidarán de la siguiente manera:</p> <p>VI. Otros servicios:</p> <p>B) Derecho de información copias e inspecciones. 1 UMA</p> <p>D) Copia certificada de un plano catastral:</p> <p>1. En hoja tamaño oficio. 2.5 UMA</p> <p>2. Doble carta y doble oficio. 6 UMA</p> <p>VII. Copia certificada de documentos diversos en planos existentes en el expediente. 1.25 UMA</p>

	<p>XIV. Certificado de documentos distintos a los antes señalados, y valor fiscal de predios: A) Copia certificada de expedientes o archivos. 4 UMA</p> <p>ARTÍCULO 32- El juez de paz estará facultado para llevar a cabo la celebración de comparecencias de los actos de conformidad sin contravención a lo señalado por la ley orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.</p> <p>Por la expedición de actas de carácter municipal, constancias, certificaciones y ratificaciones de firmas de contratos privados de compraventa, copias certificadas de documentos de carácter administrativo expedidos por el juzgado de paz, declaraciones unilaterales de la voluntad, convenios diversos a los que tengan tramitación especial y otros documentos que se realizan en el honorable Juzgado de Paz Municipal, generará el cobro de derechos de conformidad con el siguiente tabulador:</p> <p>III.-Copias certificadas de actas, constancias, convenios y cualquier otro documento de carácter administrativo expedidos por el Juzgado de Paz por cada juego de copias certificadas. 6.25 UMA</p> <p>IV.-Búsqueda de archivo con independencia de la certificación. 3 UMA</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Ocuilco, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.</p>	<p>Artículo 30. La expedición de certificados y certificaciones generará el cobro de derechos de conformidad con las siguientes:</p> <p>III.- Copia certificada de documentos en tamaño que no excedan de 35 cm. de ancho por plana: A).- A dos espacios 1.5 U.M.A. B).- A un espacio. 1.5 UMA</p> <p>ARTÍCULO 31.- Por la expedición de actas administrativas, constancias varias, certificaciones y legalización de firmas, comparecencias voluntarias, copias certificadas, declaraciones unilaterales y otros oficios, que se realizan en el Juzgado de Paz Municipal de Ocuilco, Morelos, generará el cobro de derechos de conformidad con los siguientes:</p> <p>V.- Copias certificadas (certificación): A).- De 1 A 25 copias certificadas. 2 U.M.A. B).- De 26 A 50 copias certificadas. 3 U.M.A. C).- De 51 A 100 copias certificadas. 4 UMA D).- De 100 copias certificadas en adelante 8 UMA</p> <p>VIII.- Copias certificadas de actas, constancias, convenios, etc.(certificación): A).- Por cada una copia certificada. 3 UMA</p>

	<p>XI.- Búsqueda de documentos 8 UMA</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Puente Ixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.</p>	<p>ARTÍCULO 27.- La expedición de certificados y certificaciones generará el cobro de derechos de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p>4.1.4.3.7.9 COPIA CERTIFICADA DE DOCUMENTOS EN TAMAÑO QUE NO EXCEDAN DE 35 CM. DE ANCHO POR PLANA.</p> <p>4.1.4.3.7.9.1 A DOS ESPACIOS: 1.5 UMA</p> <p>4.1.4.3.7.9.2 A UN ESPACIO: 1 UMA</p> <p>4.1.4.3.14 DERECHOS DE RECUPERACIÓN DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN EL PROCESO DE RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.</p> <p>ARTÍCULO 33.- Los productos provenientes por los servicios prestados en el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, se causarán y liquidarán conforme a:</p> <p>4.1.4.3.14.1 Por la reproducción de copias simples, por cada una: 0.0882 UMA</p> <p>ARTÍCULO 34.- Por la expedición de actas administrativas, constancias varias, certificaciones y legalización de firmas, comparecencias voluntarias, copias certificadas, declaraciones unilaterales y otros oficios, que se realizan en el Juzgado de Paz Municipal de Puente de Ixtla, Morelos, generará el cobro de derechos de conformidad con los siguientes:</p> <p>4.1.4.3.15.4 COPIAS CERTIFICADAS DE EXPEDIENTES RADICADOS EN EL JUZGADO DE PAZ,</p> <p>4.1.4.3.15.4.1 De hasta 25 hojas: 3.03 U.M.A.</p> <p>4.1.4.3.15.4.2 De hasta 50 hojas: 3.53 U.M.A.</p> <p>4.1.4.3.15.4.3 De hasta 100 hojas: 4.04 UMA</p> <p>4.1.4.3.15.4.4 De 100 hojas en adelante: 6.05 UMA</p> <p>4.1.4.3.15.7 Copias certificadas de actas, constancias, convenios, etc.(certificación) por cada copia certificada: 6.05 UMA</p>

Del cuadro anterior, se desprende que las disposiciones establecen, en términos generales, los siguientes cobros:

- Copias certificadas desde 1 UMA a 10 UMA

*En algunos casos se prevé el cobro por hoja y en otros por legajos, así como por fojas adicionales.

**En algunos casos se prevén tarifas por los espacios

- Copias simples desde 0.0882 UMA a 9 UMA

*En algunos casos se prevé el cobro por hoja y en otros por legajos, así como por fojas adicionales.

- Por búsqueda las tarifas oscilan entre 1 UMA y 9 UMA

*En algunos casos se prevé el cobro por determinado número hojas que se busquen.

Al respecto, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran, en primer lugar, el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues las tarifas no guardan relación directa con los gastos que le presenta a los ayuntamientos involucrados la prestación de los servicios descritos en las normas combatidas, además de que resulta irrazonable que los montos cambien según el número de hojas, como se explicará más adelante.

No debe perderse de vista que los preceptos impugnados regulan cuestiones relativas a derechos por servicios, en consecuencia, el legislador local 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 diversos municipios involucrados.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes²³ que las tarifas relativas a la reproducción en copias simples y certificadas de 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

²³ 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; 182/2021 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021 resuelta en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 12/2022 resuelta en sesión del 24 de octubre de 2022; 44/2022 y sus acumuladas 45/2022, y 48/2022 resueltas en sesión del 18 de octubre de 2022, entre otras.

de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento, transgreden los **principios de proporcionalidad y equidad tributarios**.

En el caso concreto, si las disposiciones controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos, al referirse a las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública como precio por los servicios de carácter administrativo prestados por las autoridades a las personas que los soliciten, entonces resultaba imperioso que en la determinación de las cuotas respectivas el legislador tomara en cuenta el costo que le causa al Estado la ejecución del servicio en cuestión, para que así la tarifa sea fija e igual para todas las personas que los reciban.

Entonces, para que la determinación de la tarifa sea constitucional tratándose de derechos, debe cumplir con el principio de proporcionalidad que rige a las contribuciones, lo que se traduce en el acreditamiento de que dicho cobro sea acorde con el costo que representó al Estado su efectiva prestación al gobernado.

En tal virtud, al tratarse de derechos por la **expedición de copias certificadas y copias simples**, incluso por la búsqueda de información, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la cuota que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados e igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

A lo anterior hay que agregar que al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 20/2019, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido 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.

En cuanto a la entrega de copias simples y certificadas, no se advierte que exista razonabilidad alguna entre las cuotas establecidas por el Congreso local, ya que no resulta congruente con el costo real de los materiales usados para tal fin, como son las hojas y tinta.

Ahora, en cuanto al **cobro de certificaciones** que prevén las leyes de ingresos impugnadas, se estima que también resultan desproporcionados los montos previstos, 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**²⁴.

Se reitera 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**²⁵.

Sobre todo, teniendo en cuenta que el cobro por los servicios de reproducción de información 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 emite²⁶.

Se recalca que las tarifas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con**

²⁴ 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.

²⁵ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 74.

²⁶ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *Óp. Cit.*, párr. 94.

el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes²⁷, 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.

Adicional a las consideraciones expuestas, se estima que algunas de **las normas en combate tampoco son congruentes con el principio de equidad tributaria**, ya que no hay un motivo razonable que permita al legislador establecer costos diferentes por el número de hojas a pesar de que se trata de un mismo servicio o por el tipo de persona que solicita la documentación respectiva.

De la lectura de algunos de los preceptos reclamados, se advierte que establecen que por cada hoja certificada o simple adicional se deberá cubrir una cuota distinta; sin embargo, las normas tampoco contienen parámetro alguno para determinar cuándo o a partir de qué cantidad se considera que la copia correspondiente es “adicional”.

Por tales motivos, este Organismo Nacional considera que además de transgredir el principio de proporcionalidad, también se vulnera el de equidad ya que, como ha quedado demostrado, se imponen montos diversos, aunque se trata de los mismos servicios, propiciando que algunas personas enteren una tarifa mayor respecto de otras.

En conclusión, los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de nueve municipios del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2025, señaladas en el apartado III, inciso b), de la presente demanda, transgreden los principios de justicia tributaria, por ende, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y los expulse del sistema jurídico de la entidad.

TERCERO. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de Coatetelco, Miacatlán y Puente Ixtla, del estado de Morelos, precisadas en el inciso c) del apartado III de la presente demanda, establecen cobros injustificados por la reproducción en copias simples y en diversos medios de documentos derivados de solicitudes de acceso a la información, en virtud de que no atienden al costo real de los materiales empleados.

²⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 91.

Por lo tanto, vulnera 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 argumentará que las normas controvertidas transgreden el derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

Para llegar a tal conclusión, 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 en la materia.

Luego, se desarrollarán las razones por las cuales se estima que los artículos 11, fracción II, numerales 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatetelco; 21, fracción II, inciso A), numerales 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán; y 33, numeral 4.1.4.3.14.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puente Ixtla, todas del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2025, transgreden el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las cuotas previstas no se justifican objetivamente en razón del costo de los materiales empleados para su reproducción en dichas modalidades, por lo que contravienen el orden constitucional.

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

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referir 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).²⁸

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,

²⁸ 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."**

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).²⁹

Adicionalmente, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan requerir información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa; lo que a su vez, implica una obligación a cargo del Estado de no obstaculizar ni impedir su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, de establecer los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).³⁰

Por último, 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, que 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).³¹

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.
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.

²⁹ *Ídem.*

³⁰ *Ídem.*

³¹ *Ídem.*

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 Humanos³² 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.
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.

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

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 también ha explicado 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 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.³³

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,

³³ *Ídem.*

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.³⁴

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.

Es necesario recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública, pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, lo que 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, 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,

³⁴ Tesis de 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, del rubro siguiente: “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”

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 no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, significa un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

En conclusión, 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, siempre que dichas cuotas se fijen 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 las cuotas que se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que esta última no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha Ley.

B. Inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos

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 11, fracción II, numerales 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatetelco; 21, fracción II, inciso A), numerales 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de

Miacatlán; y 33, numeral 4.1.4.3.14.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puente Ixtla, todas del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2025, que contempla tarifas injustificadas por la reproducción de la información solicitada.

A efecto de demostrar la anterior premisa, a continuación, se puntualizan las tarifas que establecen los preceptos impugnados:

Municipio	Reproducción de información	
	Modalidad	Cuota
Coatetelco	Reproducción en otros medios:	
	2. Disco compacto (CD)	0.3 UMA
	3. Disco versátil digital (DVD)	0.5 UMA
Miacatlán	Reproducción en otros medios:	
	A) En medios informáticos por unidad:	
	2. Disco compacto (CD)	0.3 UMA
	3. Disco versátil digital (DVD)	0.5 UMA
Puente Ixtla	Reproducción de copias simples, por cada una	0.0882 UMA

A consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las cuotas transcritas son contrarias al orden constitucional, pues de un ejercicio de contraste entre las normas impugnadas y lo dispuesto por la Ley Fundamental, su contenido normativo se aleja del principio de gratuidad que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información.

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; por ende, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.**

En otras palabras, por regla general, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública 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.

Adicionalmente, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal Constitucional que, 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.

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**³⁵.

Sobre esa base, las cuotas prevista en los artículos controvertidos se consideran inconstitucionales, debido a que no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para su reproducción en esa modalidad.

Ello es así porque en el ordenamiento cuestionado **no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador local para determinar dichas cuotas**, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta, los CD y DVD para la reproducción, entre otros, además de que de la revisión del dictamen correspondiente tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar la cuota a pagar por la entrega de información solicitada por los habitantes en los municipios morelenses de Coatepec, Miacatlán y Puente Ixtla, 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 tal cobro.

Ello, porque el legislador local 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 en las modalidades descritas en los preceptos impugnados, como pudiera ser, por ejemplo, señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta, 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 costos³⁶.

³⁵ 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.

³⁶ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, *Óp. Cit.*, párr. 47.

De tal suerte que, conforme al criterio de ese Alto Tribunal, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información sobre 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.

Por lo tanto, lo procedente es que ese Alto Tribunal declaré la invalidez de los artículos 11, fracción II, numerales 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatetelco; 21, fracción II, inciso A), numerales 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán; y 33, numeral 4.1.4.3.14.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puente Ixtla, todas del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2025, ya que no se justifican los cobros para la reproducción de la información pública, en diversas modalidades, de los documentos solicitados, pues no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.³⁷

Finalmente, es importante mencionar que los dispositivos controvertidos tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la solicitud de documentos, 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 disposiciones terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

En ese sentido, este Organismo Constitucional Autónomo solicita a ese Tribunal Pleno que declare la invalidez de los artículos 11, fracción II, numerales 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatetelco; 21, fracción II, inciso A), numerales 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán; y 33, numeral 4.1.4.3.14.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puente Ixtla, todas del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2025, al ser contrarios al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de gratuidad que rige al derecho fundamental multirreferido, con base en los criterios sostenidos en los precedentes señalados.

³⁷ Así lo ha resuelto en diversos precedentes, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y la 93/2020.

CUARTO. Los preceptos controvertidos señalados en el inciso d) del apartado III de la presente demanda, vulneran el derecho humano a la igualdad y no discriminación, previsto el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior debido a que, prevé una multa que deviene en prácticas discriminatorias, pues impone sanciones a las personas que, por condiciones particulares, pernocten en las vías públicas de los municipios de Mazatepec y Miaatlán.

En el presente apartado, se abordará la inconstitucionalidad de los artículos 25, inciso C), en la porción normativa "*o se duerma en la misma*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec; y 48, fracción I, en la porción normativa "*o se duerma en la misma*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Miaatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025, ya que impone una multa por la comisión de la falta administrativa relativa a "*dormir en las vías públicas*".

Para explicar la inconstitucionalidad denunciada, se desarrollará en un primer apartado el contenido del derecho humano de igualdad y no discriminación; y posteriormente, se abordará en particular la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas impugnadas bajo mencionado parámetro.

A. Derecho a la igualdad y no discriminación

Para dar inicio al análisis de las normas combatidas, esta Comisión Nacional estima pertinente partir de la premisa del artículo 1° constitucional, el cual contempla la obligación inherente a todas las autoridades de abstenerse de realizar distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas basadas en categorías sospechosas enunciadas en el último párrafo de dicho numeral, lo que se traduce en el ámbito legislativo, en una prohibición a los Congresos de emitir normas discriminatorias.

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en

criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.³⁸

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido.

Por lo anterior, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.³⁹

Para sustentar lo anterior conviene recordar que esa Suprema Corte ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional: a) origen étnico, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) discapacidad, f) condición social, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil, i) o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En el caso concreto, imponen multas por “Dormir en la calle o subir al transporte público en estado de embriaguez o bajo los efectos de alguna droga”, es decir se sanciona a aquellas personas que pernoctan en algún sitio público, resulta desproporcional y careciente de alguna justificación, por lo que, se presenta discriminación en razón de origen y condición social de las personas, luego entonces referidas disposiciones contienen una categoría sospechosa prohibida por la Constitución Federal que atenta contra la dignidad humana y tiene por efecto pagar una cantidad por el hecho de dormir en la calle.

³⁸ Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”**

³⁹ Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”**

Sobre este punto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos, como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que –de manera no limitativa– existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.⁴⁰

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.⁴¹

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales

⁴⁰ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen V. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

⁴¹ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.⁴²

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.

De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley, y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad,

⁴² Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**”

situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.⁴³

Así, ese Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.

B. Inconstitucionalidad de las disposiciones normativas combatidas

Como se señaló al principio del presente apartado, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos las disposiciones normativas impugnadas de las leyes de Ingresos de los municipios morelenses de Mazatepec y Miacatlán, para el presente ejercicio fiscal vulneran el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, ello, porque prevén lo siguiente:

“Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025

ARTÍCULO 25. *Las multas de orden administrativo, que en uso de sus facultades imponga la autoridad municipal a los infractores de los ordenamientos jurídicos correspondientes se harán exigibles sin perjuicio de las sanciones que impongan otras autoridades.*

CONCEPTO	UMA
Multas por faltas al bando de policía y buen gobierno	
A) - B) (...)	
C) Quienes se encuentren bajo la influencia de algún estupefaciente, droga o enervante en la vía pública <u>o se duerma en la misma</u>	1 A 10 UMA

(...)”

“Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025

ARTÍCULO 48. *Las multas de orden administrativo, que en uso de sus facultades imponga la autoridad Municipal a los infractores de los ordenamientos jurídicos correspondientes se harán exigibles sin perjuicio de las sanciones que impongan otras autoridades.*

MULTAS DE ORDEN ADMINISTRATIVO	
CONCEPTO	MULTA

⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

I. Quienes se encuentren bajo la influencia de algún estupefaciente, droga o enervante en la vía pública o se duerma en la misma. (...)”	2 A 25 UMA
---	---------------

Del texto transcrito se vislumbra que el Congreso local instauró una sanción pecuniaria que va desde los \$113.14 pesos hasta \$2,828.5 pesos mexicanos, por concepto de falta administrativa por quien “se duerma en la vía pública”; la cual transgrede el derecho fundamental de igualdad y no discriminación.

Ello, porque produce un efecto de discriminación indirecta en perjuicio de las personas que, por sus condiciones particulares—al encontrarse en estado de desventaja económica o en situación de calle— tiene la necesidad de dormir en las vías públicas de los municipios morelenses de Mazatepec y Miacatlán.

Se insiste, este Organismo Constitucional Autónomo estima que es inconstitucional sancionar administrativamente a quien *se duerma en vías públicas*, porque genera un trato discriminatorio que perjudica a las personas que se encuentren en mencionada condición de vulnerabilidad o en situación de calle.

Ello se debe a que las normas tildadas de inconstitucionales —que imponen una multa por dormir en lugares públicos— a pesar de encontrarse redactadas en términos neutrales, sin incluir explícitamente a las personas en situación de calle o de vulnerabilidad, producen un efecto discriminatorio en perjuicio de aquellas que se ubican en un contexto de desventaja económica, social y/o estructural que les lleva a la necesidad de dormir en los espacios públicos de esas municipalidades.

En ese contexto, es indubitable que las normas en combate generan un trato diferenciado y desproporcionado, el cual se estima irrazonable e injustificado, que invisibiliza el contexto de vulnerabilidad en que se encuentran las personas que se ven en la necesidad de “dormir en la vía pública” en los municipios mencionados, por lo tanto, se trata de una medida legislativa permeada de una discriminación indirecta.

Al respecto, vale la pena remarcar que ese Alto Tribunal ha puntualizado que existe discriminación indirecta cuando el conjunto de prácticas, reproducidas por las instituciones y avaladas por el orden social, provoca que las personas enfrenten distintos escenarios sociales, políticos, económicos y éticos, y diferentes oportunidades de desarrollo y de consecución de sus planes de vida, debido a su

pertenencia a grupos en situación de exclusión sistemática, históricamente determinada.

Además, esta Comisión Nacional estima trascendental resaltar que la legislatura local pasó por alto los factores que colocan en una especial situación de vulnerabilidad a las personas que duermen en los espacios públicos, los cuales son macroestructurales – que implican circunstancias económicas, políticas, culturales, incluso relacionadas con la migración, el desempleo y la pobreza –.

También se advierte que el Congreso estatal soslayó que las personas que pernoctan en los espacios públicos, es justamente en estos lugares donde transitan, se desarrollan y habitan, circunstancia que les lleva a enfrentar continuamente una pobreza extrema, así como diferentes tipos de violencia.

En ese tenor, se advierte que el órgano legislativo al invisibilizar la particular situación de vulnerabilidad de las personas que “*se duermen en la vía pública*”, instauró con las normas impugnadas una regulación que afecta negativamente de forma desproporcionada a mencionado grupo social.

Así, el Congreso local omitió su obligación de abstenerse de llevar a cabo distinciones arbitrarias entre las personas que se colocan en categorías sospechosas, pues impone sanciones pecuniarias a un sector social en particular que, por condiciones especiales, se encuentra durmiendo en lugares públicos.

Lo anterior, evidencia un claro trato diferenciado, que carece de sustento constitucional y de razonabilidad objetiva, pues los preceptos controvertidos sancionan a las personas que “*se duermen en la vía pública*”, circunstancia que carece de justificación alguna.

Además, es imperativo remarcar que ese Máximo Tribunal Constitucional ha sostenido que **es inconstitucional sancionar a las personas que duerman en lugares públicos** por dos razones: la primera, porque dormir constituye una necesidad fisiológica y, la segunda, debido a que genera un trato discriminatorio que perjudica a las personas en situación de calle o sin hogar⁴⁴.

⁴⁴ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, párr. 125.

Por lo tanto, con base a dicho criterio, sostenido por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, es indiscutible que las disposiciones normativas impugnadas de las leyes de Ingresos de los municipios morelenses de Mazatepec y Miacatlán, para el presente ejercicio fiscal devienen inconstitucionales, porque imponen multas por dormir en la vía pública, lo cual produce un efecto de discriminación indirecta que afecta negativamente y de forma desproporcional a las personas que tienen la necesidad de pernoctar en esas circunstancias.

Conforme a las consideraciones formuladas, este Organismo Nacional estima que los artículos 25, inciso C), en la porción normativa “o se duerma en la misma”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec; y 48, fracción I, en la porción normativa “o se duerma en la misma”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025, son contrarios al derecho de igualdad y no discriminación, por lo que se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare su invalidez y los expulse del orden jurídico local.

QUINTO. Los artículos precisados en el apartado III, inciso e), del presente escrito, contenidos en las leyes de ingresos de los municipios morelenses de Ayala, Coatetelco, Mazatepec, Ocuilco y Puente Ixtla, para el ejercicio fiscal 2025, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:

- Realizar escándalo en la vía pública, alterar el orden o atentar contra las buenas costumbres y la moral.
- Faltas de respeto y agresiones verbales a cualquier autoridad o cualquier personas
- Participar en juegos en lugares que representen peligro a la vialidad y personas que transiten.

Defendemos al Pueblo

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 continuación se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que los artículos combatidos de las cinco leyes de ingresos municipales del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2025, enunciadas en el inciso e) del

aparto III de la presente demanda, son inconstitucionales porque las conductas prohibidas que describen son demasiado amplias y ambiguas.

Para sostener la anterior afirmación, se abundará sobre el contenido del principio de taxatividad aplicable en la materia administrativa sancionadora; luego, se contrastarán las normas impugnadas a la luz de dicho estándar.

A. Alcances del principio de taxatividad

Tal como se explicó en el primer concepto de invalidez, el derecho de seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental garantizan 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 sanciona⁴⁵.

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

45 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.

debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.⁴⁶

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.⁴⁷

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 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.⁴⁸

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**

⁴⁶ 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.*”

⁴⁷ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 31.

⁴⁸ *Ibidem.*

sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen,⁴⁹ 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.⁵⁰

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.⁵¹

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”.**

⁵¹ Tesis 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,

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.

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.⁵²

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.⁵³

Específicamente, 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

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"***.

⁵² 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."***

⁵³ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

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.⁵⁴

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.

B. Inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados

Una vez que se han desarrollado los alcances del principio de taxatividad, particularmente cuando se refiere a la materia administrativa sancionadora, ahora corresponde analizar las disposiciones normativas controvertidas que se precisan en el apartado III, inciso e), 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 normas que se someten a escrutinio ante ese Tribunal Constitucional de cinco leyes de ingresos municipales del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2025, precisadas en el inciso e), del apartado III del presente escrito de demanda, no cumplen con el principio de taxatividad, por lo que dejan en un estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

Para demostrar lo anterior resulta permitente mencionar que los preceptos en combate establecen como infracción las siguientes conductas:

⁵⁴ 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.

Multa por escándalo o conductas contrarias a la moral, orden público		Monto de la multa
Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025	Escandalizar en la vía pública o en establecimientos de atención y servicios al público. (Artículo 63, inciso B), numeral 8)	De 13 a 16 UMA
	Asumir en la vía pública actitudes que atenten contra el orden público y que sean consideradas por la mayoría de la comunidad como obscenas. (Artículo 63, inciso B), numeral 9)	De 13 a 16 UMA
Ley de Ingresos del Municipio de Coatetelco, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.	Faltas relativas al orden y seguridad pública. (Artículo 26, fracción I)	De 1 a 10 UMA
Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.	Faltas relativas al orden y seguridad pública. [Artículo 25, inciso A)]	De 1 a 10 UMA
Ley de Ingresos del Municipio de Ocuituco, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.	Alterar la vialidad y el tránsito vehicular y peatonal (Artículo 50, fracción I)	De 3 a 20 UMA
Ley de Ingresos del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.	A las personas que se encuentren ebrios y provoquen escándalo en la vía pública. (Artículo 48, fracción VIII, inciso B)	De 3 a 10 UMA

Multa por faltar al respeto y agredir verbalmente autoridades o cualquier persona.		Monto de la multa
Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025	Agredir verbalmente a la autoridad de tránsito, representante y auxiliar. (Artículo 59, inciso o), numeral 1)	De 5 a 10 UMA
	Maltratar verbalmente a cualquier persona. (Artículo 63, inciso C), numeral 1)	De 1 a 10 UMA
Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.	Alterar el orden público y atentar contra las buenas costumbres y la moral: Tales como agredir verbalmente a una persona. [Artículo 25, inciso B)]	De 1 a 10 UMA
	Agredir verbalmente a un miembro de la coordinación de seguridad pública.	De 1 a 10 UMA

	[Artículo 25, inciso I)]	
Ley de Ingresos del Municipio de Ocuituco, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.	Faltar el debido respeto a la autoridad (Artículo 50, fracción III)	De 3 a 25 UMA

Multa por juegos en vía pública	Cuota de la multa
Ley de Ingresos del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.	A quien realice juegos en lugares que representen peligro para la vialidad y la integridad corporal de los habitantes. (Artículo 48, fracción VIII, inciso A)
	De 2 a 5 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 deja 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.

Por cuestión de método, conviene establecer las razones que sustentan la inconstitucionalidad de los preceptos en combate conforme a lo siguiente:

- 1. Infracciones por escándalo en la vía pública o por realizar actitudes, expresiones consideradas contrarias a los principios morales, buenas costumbres y alteren el orden público.**

Sobre este tema, los preceptos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios morelenses de Ayala, Coatetelco, Mazatepec, Ocuituco y Puente Ixtla, establecen como infracciones:

- Escandalizar en la vía pública o en establecimientos de atención y servicios al público.
- Asumir en la vía pública actitudes que atenten contra el orden público y que sean consideradas por la mayoría de la comunidad como obscenas.
- Faltas relativas al orden y seguridad pública.
- Alterar la vialidad y el tránsito vehicular y peatonal.
- A las personas que se encuentren ebrios y provoquen escándalo en la vía pública.

Se considera que dichas descripciones no permiten que las personas tengan conocimiento suficiente 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 lleven a cabo derivarán en la imposición de una multa.

En ese sentido, de un análisis de las normas que se controvierten, resulta patente 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 escándalo, contrarias al orden público, o sean consideradas obscenas, alterantes de la vialidad vehicular y peatonal.

Es decir, los artículos impugnados 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 actualicen los supuestos impugnados y les haga acreedoras de una sanción; pues permiten un amplio margen de ambigüedad a favor de la autoridad.

Así, para que ocurran los supuestos normativos impugnados se requiere que la autoridad valore si el ruido causado o ciertas 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 normas 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, las normas impugnadas, tal y como están configuradas, 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 alguno de los supuestos previstos en los dispositivos normativos en combate.

De ahí que se sostenga que la falta de precisión de las disposiciones en combate genere 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, respecto de la hipótesis normativa de "*faltas relativas al orden y seguridad pública*", prevista en las normas controvertidas de los municipios de Coatetelco y Mazatepec, se advierte que otorgan un amplio margen de aplicación para la imposición de las multas, ante las presuntas "*faltas*" al orden y seguridad pública, sin que se conozca plenamente los supuestos que efectivamente constituyen una falta al orden y seguridad pública, por lo que devienen inconstitucionales.

Adicionalmente, en el caso de uno de los supuestos controvertidos del Municipio morelense de Ayala, que prevé "*Asumir en la vía pública actitudes que atenten contra el orden público y que sean consideradas por la mayoría de la comunidad como obscenas*", se estima impacta de forma desproporcional en el ejercicio a la libertad de expresión.

De las hipótesis normativas transcritas se advierte que el Congreso local sanciona económicamente manifestaciones que derivan del ejercicio pleno de la libertad de expresión de las personas.

En efecto, las normas cuestionadas prohíben aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren obscenas, lo que da pauta a la arbitrariedad pues dichos calificativos dependerán de las personas receptoras o espectadoras de las manifestaciones de que se traten, de cualquier tipo.

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 persona⁵⁵.

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 mayoritarias⁵⁶, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.⁵⁷

En consecuencia, mencionados preceptos 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.

Por todo lo anterior, se solicita a ese Tribunal Constitucional que declare la invalidez de las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de Ayala, Coatetelco, Mazatepec, Ocuituco y Puente Ixtla, del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2025.

2. Infracción por faltar al respeto, insultos, ofensas y agresiones verbales a autoridades.

Las leyes de ingresos de los municipios de Ayala, Mazatepec y Ocuituco, del estado de Morelos, establecen, en términos generales, que serán consideradas infracciones la comisión de faltas de respeto, agresiones o maltratos verbales a cualquier autoridad o persona.

Se estima, primero, que las normas sancionan conductas, palabras e incluso expresiones que pudieran considerarse como causa de falta de respeto, maltratos o agresiones verbales para cualquier autoridad o persona; segundo, este tipo de

⁵⁵ Contradicción de tesis 247/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de abril de 2020.

⁵⁶ 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."*

⁵⁷ 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."*

disposiciones busca prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo, aquellas expresiones que atenten contra el decoro de las autoridades y de cualquier persona, lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético del derecho al honor, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.

Sin embargo, se considera que las hipótesis normativas descritas por la legislatura local son demasiadas amplias, en tanto reconocen un desmedido margen de discrecionalidad a la autoridad correspondiente para calificar o validar en qué casos se estarían actualizando las conductas infractoras, lo cual pone en un estado de incertidumbre a las y los gobernados, porque no sabrán en qué casos serán sancionados administrativamente.

A juicio de esta Comisión, los vocablos empleados por la legislatura estatal son demasiado amplios y ambiguos que impiden conocer con claridad cuáles serán los supuestos que efectivamente serán sancionados.

En efecto, el hecho de que el Congreso haya descrito como infracción la comisión de faltas de respeto, maltratos y agresiones verbales a cualquier autoridad y/o persona, implica un sinnúmero de supuestos que podrían actualizar la conducta; no obstante, la calificación de si constituye o no una conducta ilícita corresponde única y exclusivamente a quien recibe la conducta y la califica.

En efecto, para que se determine si algún acto, palabra o gesto, es una falta o no al respeto de alguien, constituye un maltrato o agresión verbal, es necesario que se lleve a cabo **un juicio subjetivo de ese hecho**, en el que se tomará en consideración tanto el propósito o intenciones del emisor, como del receptor, en el sentido de cómo entiende el mensaje o el acto, así como cuestiones propias de la relación social entre los intervinientes y del contexto que se genera al momento de que se está desarrollando la conducta.

En ese sentido, se evidencia que las descripciones realizadas por el Congreso son demasiado amplias, **pues corresponderá a la autoridad competente determinar, conforme a su arbitrio y bajo un amplio margen de apreciación si la conducta deberá ser sancionada o no**, dejando en estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

Es importante destacar que las conductas objeto de sanción pueden actualizarse de múltiples formas, ya sea, a través de expresiones, actitudes o gestos, que pueden tener diversos significados dependiendo de la connotación que le dé la persona receptora y emisora.

Así, quien las realiza, puede o no tener la intención de causar alguna afectación al honor o imagen de la persona receptora, de ahí que se estime que dependen de un juicio o valor estrictamente subjetivo, pues serán terceras personas quienes determinen su sentido conforme a sus propias apreciaciones, pudiendo o no considerarlas ofensivas, indecorosas o agresivas.

Resulta fundamental tener en cuenta que la comunicación, ya sea mediante las expresiones verbales o a través de gestos o actitudes, que pudieran ser calificadas como faltas de respeto, maltratos o agresiones verbales, guardan estrecha relación con la inferencia que, en su caso, realice el receptor de la expresión lingüística o de la conducta.

Además, debe resaltarse que ese Máximo Tribunal Constitucional ya ha declarado la invalidez de normas idénticas a las ahora controvertidas, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 81/2023⁵⁸.

Con base a lo antes expuesto, es evidente que las normas impugnadas son insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que pueden actualizar esas infracciones administrativas y ameriten la imposición de una sanción, pues los enunciados normativos son abiertos al grado de que, en cada caso, la autoridad será quien podrá calificar, según su arbitrio, las palabras, expresiones, actitudes, gesticulaciones o hechos que actualizan una falta al respeto, maltrato o agresión verbal, con la única referencia a la comprensión social y contextual de lo que constituye como tales y, por consiguiente, merecedoras de una sanción administrativa, lo que sin duda genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.

Dado que, en su mayoría, las conductas antijurídicas descritas pueden cometerse en contra de diversas autoridades municipales, es pertinente resaltar que esa Suprema

⁵⁸ Resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 6 de noviembre de 2023, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 114 a 119.

Corte de Justicia ha considerado que, tratándose de servidores públicos, se tiene un “plus de protección constitucional de la libertad de expresión”. Esto se debe a motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.⁵⁹

Por las consideraciones similares a las ya expuestas, ese Tribunal Constitucional, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 70/2019, 62/2023, 76/2023 y sus acumuladas 80/2023 y 83/2023, 104/2023 y su acumulada 105/2023, 106/2023, 131/2023, 135/2023, entre otras, ha determinado que la redacción de aquellos preceptos que sancionan el proferir insultos o agresiones verbales resultan en un amplio margen de apreciación para las autoridades para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, insultos, agresiones verbales o falta de respeto encuadraría en dicho supuesto jurídico para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

De ahí que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostenga que las normas en combate, lejos de brindar seguridad jurídica, generan incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad sobre el acreditamiento de la conducta prohibida no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada individuo, atendiendo a su propia estimación, de manera que, si para alguna persona una expresión o acto pudiera ser una falta al respeto, maltrato o una agresión verbal, para otra no representaría afectación alguna.

Por lo expuesto, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez de los preceptos cuestionados de las leyes de ingresos de los municipios de Ayala, Mazatepec y Ocuilco, del estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2025, por generar incertidumbre jurídica.

3. Infracción participar en juegos en la vía pública.

El artículo 48, fracción VIII, inciso A), de la Ley de Ingresos del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025,

⁵⁹ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 29 de octubre de 2020, pág. 35.

establece que se impondrá una sanción económica “A quien realice juegos en lugares que representen peligro para la vialidad y la integridad corporal de los habitantes”.

Sobre el particular, se considera que dicha disposición se aleja del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, en tanto genera un amplio margen de apreciación a favor de las personas encargadas de aplicar las sanciones.

Lo anterior se debe a que, conforme a la redacción hecha por la legislatura, no se tiene certeza, primero, del tipo de juegos que representen peligro para la vialidad y la integridad personal de los habitantes; segundo, derivado de la amplitud mencionada, abarca toda la actividad que implica esparcimiento; tercero, no precisa a cuáles lugares se refiere, y quinto, la calificación de “representen peligro”, constituye una expresión demasiado vaga e imprecisa.

Con lo anterior, se hace evidente que será la autoridad aplicadora quien decidirá conforme a su apreciación subjetiva si la persona o conjunto de personas, que llevan a cabo cualquier tipo de juego, deban ser sancionadas o no, pues para ello deberá de calificar si dicha práctica representa un peligro y en qué grado.

Sobre este último punto, consistente en validar si el juego representa algún tipo de “peligro” a las personas o la vialidad, resulta aún más evidente la ambigüedad y *sobre inclusividad* de la norma, pues para llevar a cabo dicha calificación se debe atender a la subjetividad de las personas a las que pudiera afectar el desarrollo de la actividad y que dependerá de ellas decidir si les representa o no algún peligro, permitiendo que en algunos casos así sea y en otros no, dependiendo totalmente de cada individuo, de tal manera que la conducta sancionada genera incertidumbre jurídica a sus destinatarios.

En este punto, vale la pena resaltar que ese Máximo Tribunal Constitucional sostuvo, por argumentos similares, la invalidez de normas de contenido similar de varias leyes de ingresos municipales de los estados de Oaxaca, Jalisco y Chihuahua, al sustentar que, efectivamente, son descripciones demasiado amplias y ambiguas, que permiten una aplicación discriminada en perjuicio, del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad de las personas.⁶⁰

⁶⁰Acciones de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023; 53/2023 y su acumulada 62/2023; 135/2023, y 104/2023 y su acumulada 105/2023.

Derivado de esas consideraciones, esta Comisión Nacional estima que lo procedente será declarar la invalidez del artículo 48, fracción VIII, inciso A), de la Ley de Ingresos del Municipio de Puente de Ixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025, por ser incompatible con el parámetro de regularidad constitucional vigente.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

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

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal vincule al Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos para que en lo futuro se abstenga de expedir normas que contengan 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).
2. 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.

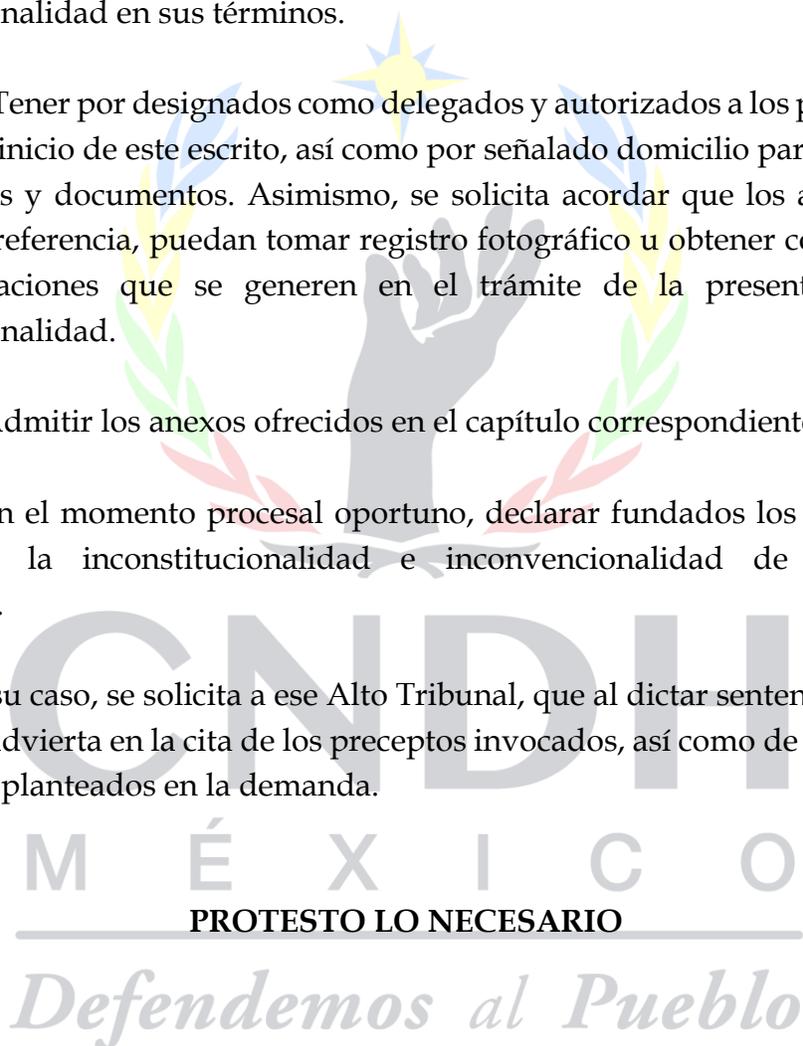
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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



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

AHC