

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros y Ministras que integran el Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, Alcaldía Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Claudia Fernández Jiménez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 2070028 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la referida Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa y Kenia Pérez González; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

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 y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo del precepto constitucional y fracción citados, y 60 de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Morelos.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos.

III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

De las Leyes de Ingresos municipales para el estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2019, las siguientes:

1. Impuesto adicional:

- Artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala,
- Artículo 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río;
- Artículo 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec;
- Artículos 10 y 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata;
- Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec y,
- Artículo 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas.

2. Alumbrado público:

- Artículo 17, párrafos penúltimo y último de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala.

3. Multas fijas:

- Artículos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53 de la Ley de Ingresos del Municipio Ayala;
- Artículos 38, numerales 4.1.6.2.02.14; 4.1.6.2.03.24.01 y 4.1.6.2.03.24.02 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río, y
- Artículo 69, numeral 6.1.3.1.40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec.

4. Registro extemporáneo de nacimiento:

- Artículo 42, numeral 4.1.6.2.07.01 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río.

5. Cobros pro el acceso a la información:

- Artículo 13, numerales 4.3.4.1.1 y 4.3.4.1.2 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1°, 4°, párrafo octavo, 6°, 14, 16, 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1, 2, 3, 13, 18, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 1, 2, 19, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 2, 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la gratuidad del registro de nacimiento.
- Derecho a la identidad.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de acceso a la información.
- Obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
- Principio de legalidad tributaria.

- Principio de proporcionalidad en las contribuciones.
- Principio de proporcionalidad tributaria.
- Prohibición de multas excesivas.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones normativas señaladas en el apartado III del presente escrito, publicadas el 26 de marzo de 2019 en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" del Estado de Morelos.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso que nos ocupa, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas el 26 de marzo de 2019, en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" del Estado de Morelos, por lo que el plazo para presentar la acción corre del miércoles 27 de marzo de 2019 al jueves 25 de abril de 2019. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los

Derechos Humanos tiene atribuciones 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 las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

“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 al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18 de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, se citan a continuación:

De la Ley:

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional: (...)

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

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Introducción.

El 26 de marzo de 2019, se publicaron en el Periódico Oficial “*Tierra y Libertad*” del Estado de Morelos, diversos Decretos, por los que se expidieron distintas Leyes de Ingresos municipales de esa entidad, los cuales prevén supuestos que, a juicio de esta Comisión Nacional, transgreden los derechos fundamentales de seguridad jurídica; a la gratuidad; a la identidad; de acceso a la información e igualdad; así como los principios de proporcionalidad tributaria; gratuidad en el acceso a la información; y la prohibición de las multas excesivas.

La presente impugnación puede dividirse en los rubros siguientes:

1. Impuestos adicionales en relación con diversas contribuciones y derechos municipales.
2. Cobros desproporcionales e injustificados por el servicio de alumbrado público.
3. Multas fijas para determinar infracciones.
4. Cobro injustificado por el registro extemporáneo de nacimiento.
5. Cobros excesivos por la reproducción de información pública.

En primer término, en contravención del derecho de seguridad jurídica y de los principios de proporcionalidad tributaria, diversos preceptos de las leyes de

ingresos municipales impugnadas prevén la obligación de pagar un impuesto adicional que establece una carga tributaria a las personas sin seguir los mandatos constitucionales de justicia fiscal, en razón de que el objeto del gravamen consiste en los pagos que hayan hecho los contribuyentes por concepto de otros impuestos y derechos, lo que de ninguna manera atiende a su capacidad real para contribuir al gasto público.

En el segundo concepto de invalidez, la disposición impugnada relativa a la cuota por el servicio de alumbrado público, establece que, por la prestación del servicio de iluminación pública, las personas pagarán una contribución a la que denomina “*derecho*” equivalente al 7% sobre el importe del consumo señalado en los recibos que, por la representación del servicio de energía eléctrica expida la Comisión Federal de Electricidad, y por otra parte dispone que los propietarios o posesionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, pagarán un derecho equivalente al 3% del valor catastral del predio.

Finalmente, la norma señala que los propietarios de predios que hayan resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional con relación a lo establecido en el primer párrafo de dicho artículo, pagarán un derecho equivalente al 3% de valor catastral del predio.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que dicha disposición transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria.

En el tercer supuesto, las normas impugnadas prevén multas que constituyen sanciones desproporcionadas, excesivas, invariables e inflexibles, toda vez que no establecen límites mínimos y máximos para su aplicación, lo que acarrea como consecuencia que, los operadores jurídicos se encuentren imposibilitados para individualizarla, tomando en cuenta factores como el daño al bien jurídico tutelado, el grado de responsabilidad y la capacidad económica del sujeto sancionado, entre otros.

La disposición impugnada que se encuentran en el cuarto de esos apartados establecen cobros por el registro extemporáneo de nacimiento, lo cual

transgrede el derecho a la identidad consagrado en el párrafo octavo del artículo 4º de nuestra Norma Fundamental.

La disposición impugnada que se encuentra en el quinto de esos apartados establece el cobro excesivos y desproporcionales por la reproducción de información pública en discos compactos y disco versátil digital, lo que se estima contrario al principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues si bien existe la obligación del contribuyente de otorgar una contraprestación por estos servicios, lo cierto es que debe atender al principio de proporcionalidad y ser acorde a los precios en el mercado de los instrumentos de que se trate.

Luego entonces, la presente impugnación tiene por objeto evidenciar la vulneración a los derechos fundamentales a que se ha hechos referencia, por parte de las distintas leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Morelos, para que sea ese Alto Tribunal quien determine lo conducente en relación con su constitucionalidad.

X. Conceptos de invalidez

PRIMERO. Las normas que se impugnan, señaladas en el apartado III.1, establecen la obligación a cargo de los contribuyentes de pagar un impuesto adicional cuyo objeto grava el importe total de los pagos que hayan realizado por concepto de diversos impuestos y derechos municipales, lo cual no atiende a la capacidad contributiva de las personas sujetos de la contribución, lo que transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad así como el diverso de proporcionalidad tributaria, contenidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV de la Constitución Federal.

El presente concepto de invalidez se desarrollan los argumentos por los que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos de las leyes de ingresos municipales impugnadas que prevén la obligación de pagar un impuesto adicional que establece una carga tributaria a las personas sin seguir los mandatos constitucionales de justicia fiscal, vulneran el derecho de

seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria, en razón de que el objeto del gravamen consiste en los pagos que hayan hecho los contribuyentes por concepto de otros impuestos y derechos, lo que de ninguna manera atiende a su capacidad real para contribuir al gasto público.

Para tal efecto, se desarrolla el alcance del derecho fundamental a la seguridad jurídica y su inherente principio de legalidad, así como la naturaleza del diverso principio de proporcionalidad tributaria, para así, analizar las disposiciones impugnadas a la luz de los mismos.

A. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, pues tutelan que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre y, por tanto, en estado de indefensión.

En este sentido, estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, garantizando así que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden dicha seguridad y que estén encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a la persona que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la ley pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la norma tenga plena certeza sobre su situación ante las leyes.

Es así que, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, los cuales salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y teniendo como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior, toda vez que en un Estado Constitucional Democrático de Derecho, como el nuestro, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite y acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar determinadas y consignadas en el texto de la norma ya que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

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

Tales derechos fundamentales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado no sólo a acotar el contenido de las mismas y el actuar de la autoridad, sino también a encauzar el producto de su labor legislativa conforme a los mandatos constitucionales al momento de configurar las normas cuya expedición le compete, a fin de que se establezcan los elementos mínimos para evitar incurrir en arbitrariedades.

Es así que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a evitar la vulneración de

los derechos fundamentales de la persona. Como se apuntó con anterioridad, una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

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

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

En ese sentido, debe concluirse que los órganos legislativos se encuentran constreñidos a cumplir con las normas y principios que establece la Constitución Federal. En la especie, debe destacarse que, tratándose del actuar de la autoridad legislativa en relación con la regulación de la obligación contributiva que le atañe a todas las personas y en el diseño del sistema tributario, el legislador debe cumplir con los mandatos establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

¹ “Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

B. Principio de proporcionalidad tributaria como derecho fundamental.

El citado artículo 31, fracción IV constitucional, regula los principios que deben regir a los tributos, a saber, de generalidad contributiva, de legalidad tributaria, de proporcionalidad, equidad y el destino de las contribuciones al gasto público, con la finalidad de garantizar límites al poder público frente a los derechos humanos de las personas en su carácter de contribuyentes,.

Es importante destacar que el reconocimiento a los derechos fundamentales de los contribuyentes obedece a que, desde tiempos pretéritos, se ha puesto especial énfasis en establecer limitaciones al ejercicio del poder público a través de diversos principios que deben guiar la tributación, ante la necesidad de la protección del derecho de propiedad privada de los gobernados. Estos principios no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.²

Así, estos principios rectores en materia recaudatoria además de ser derechos fundamentales, constituyen al mismo tiempo obligaciones que deben observar todas las autoridades fiscales dentro del Estado mexicano, por lo cual es inconcuso que se erigen como verdaderos derechos subjetivos que las personas causantes pueden hacer exigibles frente los órganos investidos de la potestad tributaria estatal.

Como se ha señalado, el precepto citado consagra los principios constitucionales tributarios de generalidad contributiva, reserva de ley o legalidad, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos 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, en los términos siguientes:

² Sentencia de 27 de octubre de 2005, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

- 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.**

Asimismo, del género contribución se distinguen doctrinal y legislativamente cuatro especies, a saber, los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, los cuales se definen de la siguiente forma:

1. **Aportaciones de seguridad social:** son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
2. **Contribuciones de mejoras:** son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.
3. **Derechos:** son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que éste presta en sus funciones de derecho público, excepto cuando se realicen por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la ley

correspondiente. También se consideran derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

4. **Impuestos:** son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Precisado lo anterior, para el caso que nos ocupa, es de resaltada importancia el principio de proporcionalidad tributaria el cual ha sido considerado doctrinalmente como un componente de la garantía de justicia fiscal que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Norma Fundante.

Así, por ejemplo, el Tribunal Pleno del Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta en materia de derechos respecto de impuestos.³ Precisado lo anterior, en el presente concepto de invalidez se abordará la manera en que opera el multicitado principio únicamente por lo que hace a los impuestos, en virtud de que de esa naturaleza participa la contribución cuya constitucionalidad se cuestiona.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde los años ochenta, ha interpretado que el principio de proporcionalidad consiste, medularmente, en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos.⁴

³ 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.”**

⁴ 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,

Si bien inicialmente el Máximo Tribunal del país se refirió a la capacidad económica de los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria, posteriormente emitió diversos criterios en que acotó ese concepto al de capacidad contributiva, respecto de la cual descansa el principio de proporcionalidad referido.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia señaló que a fin de que una carga tributaria sea proporcional se requiere que el hecho imponible de la contribución establecido por el Estado refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al conjunto de erogaciones públicas, lo cual hace imperativo y necesario que exista una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.⁵

Este criterio del Tribunal Pleno también ha sido enfático en cuanto a que la potencialidad real de contribuir debe tomar en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza.⁶

En ese sentido, la potestad tributaria del Estado conlleva que, a través de las autoridades legislativas competentes, la determinación el objeto de los tributos involucren cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, por lo cual debe identificarse la capacidad para contribuir a los gastos públicos por parte de los gobernados.⁷

Primera Parte, pág. 144, del rubro: ***“IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.”***

⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 109/99, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, noviembre de 1999, pág. 22, del rubro: ***“CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.”***

⁶ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 10/2003 del Pleno del Tribunal Constitucional, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, mayo de 2003, pág. 144, del rubro: ***“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.”***

⁷ Cfr. Sentencia de 12 de junio de 2013, emitida por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 114/2013, pág. 21.

Al respecto, resulta pertinente mencionar que, si bien el legislador tributario cuenta con un margen de libre configuración para el diseño del sistema impositivo, pues a través de éste el Estado obtiene gran parte de los ingresos indispensables para el cumplimiento de sus funciones, las cargas fiscales deben imponerse dentro de los parámetros constitucionales permitidos por la Ley Fundamental.⁸

C. Análisis de las normas a la luz del derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como el diverso de proporcionalidad tributaria.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas controvertidas resultan contrarias al principio de proporcionalidad que rige en materia fiscal, toda vez que en la configuración del impuesto que denomina como “adicional” en las leyes de ingresos municipales impugnadas no atiende a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos de dicha prestación pública, como se expondrá a continuación.

Tal como se mencionó previamente, los preceptos de las leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Morelos tildadas de inconstitucionales, que establecen el deber para las personas de pagar un impuesto adicional cuyo objeto recae en imponer un gravamen sobre los pagos que hayan realizado por concepto de otras contribuciones de carácter municipal, no cumplen con el principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevén y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos.

Lo anterior, implica que el legislador morelense, al expedir las normas que establecen la carga impositiva en análisis, grava los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la legislación tributaria de ese orden jurídico, hechos que de ninguna manera reflejan la capacidad contributiva de los causantes.

⁸ Cfr. *Ibidem*, pp. 22 y 23.

En efecto, los artículos impugnados que establecen el impuesto adicional resultan inconstitucionales al violar el principio supracitado, toda vez que esa contribución no fue diseñada para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza, que estuviera previamente sujeta a imposición a través de un impuesto primario, como operan las “sobretasas” u otras contribuciones adicionales cuya constitucionalidad se encuentra justificada en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, que giran en torno de una misma actividad denotativa de capacidad para aportar al gasto público.

Por el contrario, en lugar de consistir en una sobretasa, el impuesto controvertido fue estructurado para gravar de manera global los pagos de contribuciones municipales que efectúen los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con esa obligación tributaria, cuestión que se aleja por completo de una manifestación económica que refleje capacidad real contributiva.

Derivado de lo anterior, es evidente que no puede estimarse que el impuesto adicional participa de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio sobre el que se calcula su monto, pues no se encuentra circunscrito a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales.

En conclusión, las normas impugnadas son inconstitucionales al vulnerar el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria reconocidos en la Carta Fundamental, pues el impuesto que establecen tienen como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria al pagar el contribuyente los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado, por lo que no se atiende a su verdadera capacidad contributiva, ya que los pagos de esas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado.

Cabe destacar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 114/2013, declaró inconstitucionales diversos preceptos de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de

Morelos que establecían un impuesto cuyos elementos son similares a los que se impugnan en el presente medio de control constitucional por las razones que esencialmente aquí se aducen, del cual derivó la tesis jurisprudencial 2a./J. 126/2013, Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIV, septiembre de 2013, Tomo 2, página 1288, del rubro y texto siguiente:

“IMPUESTO ADICIONAL. LOS ARTÍCULOS 119 A 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS QUE LO PREVÉN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. Los preceptos citados, al establecer un impuesto adicional a cargo de las personas físicas o morales que realicen pagos por concepto de impuestos y derechos municipales en la mencionada entidad federativa, ya sea en su carácter de responsables directos o solidarios, violan el principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevén y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, ya que no fue diseñado para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza previamente sujeta a imposición, a través de un impuesto primario, como operan las "sobretasas" u otras contribuciones adicionales -cuyo hecho imponible gira en torno a una misma actividad denotativa de capacidad económica-, sino que fue estructurado para gravar globalmente todos los pagos de contribuciones municipales efectuados por los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa al momento de cumplir con esa obligación tributaria. Por consiguiente, el aludido gravamen adicional no participa de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio, pues no se circunscribe a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto gravar todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de que se trate del Estado de Morelos, por lo que es inconcuso que dicho actuar no refleja la capacidad contributiva de los causantes.”

Por todo lo expuesto, lo procedente es que el Pleno de ese Tribunal Constitucional declare la invalidez de los numerales de las leyes de ingresos de los municipios del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, señalados como inconstitucionales.

SEGUNDO. El numeral impugnado, precisado en el apartado III.2, establece que por la prestación del servicio de iluminación pública, pagarán un derecho equivalente al 7% sobre el importe del consumo de energía eléctrica ello, se traduce en una vulneración al derecho humano de

seguridad jurídica, así como una violación a los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y consecuentemente de los diversos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles.

En el presente concepto de invalidez se argumenta la inconstitucionalidad del siguiente artículo:

Municipio	Contenido
Ayala	<p>Artículo 17. Los derechos por servicios de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo siguiente:</p> <p>Por la prestación del servicio de iluminación pública, los consumidores de energía eléctrica, pagarán un derecho equivalente al 7% sobre el importe del consumo señalado en los recibos que, por la representación del servicio de energía eléctrica expida la Comisión Federal de Electricidad, este derecho se destinará exclusivamente en la iluminación de calles y aceras públicas.</p> <p>Tratándose de propietarios o poseionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, pagarán un derecho equivalente al 3% del valor catastral del predio, y los propietarios de predios que hayan resultado favorables al amparo de una resolución constitucional con lo establecido en el primer párrafo de este artículo, pagarán un derecho equivalente al 3% de valor catastral del predio. Cuando el importe resulte menor a la mitad de la unidad de medida y actualización se aplicará ésta como cuota mínima anual. Este derecho será cobrado junto con el pago del impuesto predial.</p>

La norma enlistada, establece la forma en que se cobrará el derecho correspondiente por la prestación del servicio de alumbrado público o de iluminación pública en el Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

Como se desprende de la transcripción anterior, el problema de constitucionalidad de la norma es que la disposición establece que, por la prestación del servicio de iluminación pública, las personas pagarán una contribución a la que denomina “derecho” equivalente al 7% sobre el importe del

consumo señalado en los recibos que, por la representación del servicio de energía eléctrica expida la Comisión Federal de Electricidad, y por otra parte dispone que los propietarios o posesionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, pagarán un derecho equivalente al 3% del valor catastral del predio.

Finalmente, la norma señala que los propietarios de predios que hayan resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional con relación a lo establecido en el primer párrafo de dicho artículo, pagarán un derecho equivalente al 3% de valor catastral del predio.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que dicha disposición transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria por las siguientes razones.

Al respecto, conviene recordar que, como se planteó en el primer concepto del presente escrito, el derecho de seguridad jurídica constituye un límite para el actuar de todo el Estado mexicano. El contenido esencial de este derecho implica, entre otras cosas, la proscripción de la arbitrariedad en la actuación de todas las autoridades estatales.

Uno de los principios que rigen en la interpretación del derecho a la seguridad jurídica, es el principio de proporcionalidad tributaria, el cual consiste, como se abordó en el concepto anterior, en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos.⁹

Sobre este punto, es menester recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que *“los principios constitucionales que enmarcan al*

⁹ 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.”**

*sistema tributario son los de legalidad, proporcionalidad, equidad y vinculación con el gasto público, mismos que han sido desarrollados jurisprudencialmente por este Alto Tribunal, y que deben ser contemplados a la luz de los restantes derechos fundamentales y de los demás parámetros constitucionales”.*¹⁰

Además, ese Alto Tribunal ha precisado que la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, consagra los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los cuales además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos 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.¹¹

Es decir, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que los principios tributarios son derechos fundamentales, en virtud de que ello obedece a la protección de la afectación patrimonial de las personas que supone la imposición de las contribuciones.

En el caso que nos ocupa, la disposición impugnada, establece que la cuota que los contribuyentes habrán de pagar es la de un equivalente al 7% del consumo de energía eléctrica o en su caso un 3%, del valor catastral del predio, por el servicio de Alumbrado Público, lo cual, a juicio de esta Comisión Nacional no guarda relación con la capacidad económica de los individuos, aunado a que hace pasar una contribución a la que denomina “derecho”, cuya verdadera naturaleza es la de un “impuesto”.

Al respecto, debe recordarse que, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son

¹⁰ Sentencia del Amparo en Revisión 1780/2006 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelto el 31 de enero de 2007, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, página 44.

¹¹ *Cfr.* Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de octubre de dos mil cinco, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

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

Ahora bien, los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, su espectro de protección no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Con base en las características enlistadas, las contribuciones o tributos se entienden 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 o 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.¹²

Ahora bien, 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:

¹² Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

- **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, tarifa o cuota: La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del tributo. En el caso particular de los derechos, es el monto determinado que debe pagarse como contraprestación al servicio del orden administrativo prestado por el Estado.**
- **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, aun cuando su contenido puede ser variable pudiendo presentarse de manera distinta, por lo que dependiendo del tipo de contribución que se analice se determina la naturaleza propia a cada tributo.

En otras palabras, existen diversos tipos de contribuciones y cada una conserva su propia naturaleza. Las autoridades legislativas se encuentran habilitadas para

establecer diversos tipos de tributos, respetando sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Ahora bien, del género contribución se distinguen doctrinal y legislativamente cuatro especies, a saber, los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, los cuales se definen de la siguiente forma:

- a) **Aportaciones de seguridad social:** son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
- b) **Contribuciones de mejoras:** son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
- c) **Derechos:** son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que éste presta en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la ley correspondiente. También se consideran derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.
- d) **Impuestos:** son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

En el caso que nos ocupa, resulta particularmente relevante abordar las características de las contribuciones denominadas “derechos”, toda vez que el servicio de Alumbrado Público participa de esa naturaleza y, en consecuencia, los elementos esenciales que los determinan deben establecerse formal y materialmente en una ley.¹³

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

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

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

Apuntado lo anterior, si bien el artículo 115 de la Constitución Federal prevé que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado dicha habilitación constitucional se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional.

En esa tesitura, ha quedado demostrado que los precios que se cobrarán por los servicios de alumbrado público deben cumplir con los principios constitucionales tributarios, particularmente el de proporcionalidad tributaria que fue abordado en párrafos anteriores, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su carácter de contribuyentes.

¹³ Véase la jurisprudencia del Pleno de ese Alto Tribunal de clave P./J. 1/98, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 40, de rubro siguiente: **“DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.**

En este punto conviene hacer una especial precisión que la propia ley impugnada dispone que el Servicio de Alumbrado Público se cubrirá con un importe del 7% del consumo de energía eléctrica, y en su caso el 3% del valor catastral del predio.

Es decir, el citado precepto establece una contribución por la prestación de un servicio público, para los habitantes del municipio, al que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el servicio de alumbrado público; sin embargo, su base gravable es un importe del 7% del consumo de energía eléctrica, y en su caso el 3% del valor catastral del predio, lo que no guarda congruencia con el objeto supuesto, en virtud de que el costo para la autoridad por brindar este servicio no tiene relación con el consumo de energía eléctrica de los usuarios ni con el valor catastral de los predios ya sean baldíos, urbanos o sub urbanos, ni con el hecho de resultar favorecido por una sentencia constitucional.

Por lo anterior, ha quedado evidenciada la inconstitucionalidad que contiene la fracción impugnada, en contravención del derecho de seguridad jurídica y del principio de proporcionalidad en materia tributaria, por lo cual lo procedente es declarar la invalidez de dicha norma.

TERCERO. Los artículos impugnados, indicados en el apartado III.3, al establecer diversas multas fijas se traducen en una pena desproporcionada, absoluta e inflexible, que no atiende a la gravedad de la falta cometida, el daño causado y la capacidad económica de la persona, por lo que no permite un margen de apreciación para que la autoridad pueda individualizarla y, por lo tanto, vulnera los derechos a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad, así como la prohibición de multas excesivas, previstos en los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución General.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que las leyes que prevén multas fijas son contrarias a los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al propiciar excesos autoritarios.¹⁴

En ese sentido, la presente impugnación consiste en demostrar que los artículos impugnados, violan los preceptos constitucionales referidos, y por tanto, conculcan el derecho de seguridad jurídica, el principio de proporcionalidad, así como a la prohibición de multas excesivas, en virtud de que, al no prever parámetros mínimo y máximo para las sanciones pecuniarias, impiden que la autoridad administrativa individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurren en cada caso, como son la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta.

En principio, resulta conveniente reiterar que el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se encuentran reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, mismos que se erigen como ejes rectores de funcionalidad del Estado democrático mexicano, toda vez que dotan al gobernado de herramientas por las cuales tiene la posibilidad de oponerse frente al obrar del Estado.

En este orden, es de señalarse que todo el actuar del Estado se encuentra constreñido por el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica en aras de garantizar a todas las personas el pleno ejercicio de sus derechos humanos. Luego entonces, resulta lógico afirmar que uno de los medios a través del cual, el Estado hace efectiva dicha garantía, es mediante la facultad de legislar, estableciendo la normatividad sobre la que se rige la vida en sociedad.

¹⁴ Jurisprudencia 2a./J. 5/2008 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, enero de 2008, p. 433, del rubro: **"MULTA FIJA. EL ARTÍCULO 165 DE LA LEY DE LOS SERVICIOS DE VIALIDAD, TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO QUE PREVÉ SU IMPOSICIÓN, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."**

Jurisprudencia P./J. 10/95 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Julio de 1995, p. 19, del rubro: **"MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES."**

No obstante, dicha facultad, se encuentra limitada por diversos lineamientos que deben ser observados para asegurar la constitucionalidad y convencionalidad de las normas.

Ahora bien, el artículo 22 de la Constitución Federal, consagra el principio de proporcionalidad en las sanciones, en tanto prohíbe las multas excesivas, erigiéndose, así como una prohibición de injerencia desproporcional del Estado, al momento de establecer las sanciones, las cuales deben ajustarse al grado de afectación al bien jurídico tutelado. Dicho principio opera tanto para el legislador, al momento de crear las normas, como para el operador jurídico, al momento de su aplicación, e incluso en el momento de su ejecución.

Es así que el artículo 22 constitucional, prohíbe la desproporción de las sanciones en nuestro ordenamiento jurídico, al disponer a la letra lo siguiente:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. (...)”

Resulta necesario precisar que, el alcance del precepto no se limita a las sanciones exclusivamente penales, pues como el propio dispositivo constitucional señala, se refiere a la multa excesiva en términos generales, las cuales se pueden decretar tanto en infracciones penales como en otras ramas del derecho.

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

Lo anterior, toda vez que, 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. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que dicha pena sea impuesta en un caso por un tribunal y en otro por la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas sancionadoras.¹⁵

Ello en virtud de que la materia administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales.

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 sanción.¹⁶

Partiendo de estas premisas, como lo dispone el citado numeral 22 de la Constitución Federal, una sanción no debe ser genérica, absoluta y aplicable a la generalidad, sino que, por el contrario, atendiendo a cada caso en particular, con base en la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general,

¹⁵ 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, p. 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.”**

¹⁶ Sentencia de 25 de mayo de 2006, por la cual el Pleno del Máximo Tribunal resolvió la acción de inconstitucionalidad 4/2006, promovida por la Procuraduría General de la República, pp. 26 y 27.

cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta, los operadores jurídicos deben tener la facultad de individualizarlas.

Contrario a lo anterior, el legislador del Estado de Morelos, al expedir las Leyes de Ingresos de diversos Municipios de referida Entidad Federativa, para el ejercicio fiscal del año 2019, estableció diversas multas y sanciones fijas relacionadas con los temas de aprovechamientos de tipo corriente; por infracciones al reglamento de tránsito; infracciones en materia de protección al ambiente; infracciones impuestas por el Juzgado Cívico al no comparecer a los citatorios que se formulen; del registro civil; sanciones y faltas administrativas en materia de licencias de funcionamiento; infracciones de protección civil; infracciones por normatividad de las contribuciones.

Es decir, los dispositivos jurídicos impugnados establecen multas fijas genéricas como sanción a las diversas infracciones en las materias antes enunciadas, por lo que resultan una pena desproporcionada, absoluta e inflexible, que no atiende a la gravedad de la falta cometida, al daño causado, y en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta, por lo que no permite un margen de apreciación para que las autoridades municipales competentes puedan individualizarla y, por lo tanto, este Organismo Nacional estima se vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad, así como la prohibición de multas excesivas; las referidas normas son las que a continuación se enlistan:

1. Artículos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 51, 52 y 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
2. Artículo 38, numerales 4.1.6.2.02.14, 4.1.6.2.03.24.01 y 4.1.6.2.03.24.02 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
3. Artículo 69, numeral 6.1.3.1.40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

Las multas previstas en los diversos señalados *supra*, constituyen sanciones desproporcionadas, excesivas, invariables e inflexibles, en virtud de que al no prever parámetros mínimo y máximo, impiden que la autoridad administrativa

individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurren en cada caso, como son la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta, generando.¹⁷

Al respecto conviene precisar que, el legislador tiene la obligación de proporcionar un marco legal que posibilite el respeto al principio de proporcionalidad en abstracto de las sanciones, con el objeto de permitir al operador jurídico individualizarla de manera adecuada, al ser este último, quien determina el nivel de la sanción que debe aplicarse en cada caso en particular.

Ahora bien, si bien es cierto el legislador, cuenta con libertad configurativa para elegir los bienes jurídicos que pretende tutelar, las conductas prohibidas y sus sanciones, de acuerdo a las necesidades sociales, empero, la referida libertad no es absoluta, pues encuentra su límite en la observancia y no contravención de los principios y derechos reconocidos en la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico mexicano, dentro de estos límites se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica; resultando evidente que el Congreso morelense no respeta tales principios.

En este sentido se pronunció el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia: P./J.11/2016 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Décima Época, Materia Constitucional, página 52, del rubro y textos siguientes:

“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS. Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquella se encuentra

¹⁷ Jurisprudencia 2a./J. 5/2008 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, enero de 2008, p. 433, del rubro: ***MULTA FIJA. EL ARTÍCULO 165 DE LA LEY DE LOS SERVICIOS DE VIALIDAD, TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO QUE PREVE SU IMPOSICIÓN, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.***

limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos **está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos**, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.”

Luego, como se ha hecho patente, el diverso 22 de la Norma Suprema prohíbe la multa excesiva, en consecuencia, las sanciones penales como las de carácter administrativo, deben ser individualizadas tomando en consideración la responsabilidad y la capacidad económica de la persona sancionada.

Así, para que una multa resulte proporcional es necesario valorar al momento de imponerla, la gravedad de la lesión, en razón del perjuicio que le ocasionó al Estado, el grado de responsabilidad o la intención de la persona al realizar la conducta que dio origen a la sanción, la reincidencia, así como la situación económica en que se encuentra el infractor y, en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta.

Por su parte, en relación con el principio de proporcionalidad, una multa resulta de tal naturaleza cuando el operador jurídico tiene la posibilidad de particularizarla a cada infractor en concreto.

En esta lógica, para que una multa no resulte excesiva y, por tanto, violatoria de los artículos 14 y 22 de la Constitución Federal, la autoridad sancionadora debe tener la facultad de poder individualizarla, de acuerdo a los siguientes elementos:

- a) Correspondencia entre la cuantía de la multa y las condiciones económicas del infractor, y
- b) La sanción pecuniaria debe tomar en cuenta la gravedad de la falta cometida.

Es así que no resulta suficiente que el legislador establezca solamente alguno de los elementos señalados, en virtud de que no se le estaría dando a la persona infractora la oportunidad de demostrar si tuvo o no intención en causar el daño al incurrir en la conducta prohibida, su menor o mayor capacidad económica y su grado de responsabilidad.

Resulta imprescindible que la autoridad al momento de imponer la sanción pecuniaria esté en la posibilidad de individualizarla tomando en cuenta todos esos elementos, por lo cual, si el poder legislativo no le señala en la norma un mínimo y un máximo para la multa, se estaría ocasionando la imposición de una multa excesiva, al resultar fija e inflexible.

Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en las tesis jurisprudenciales P./J.9/95 y P./J.10/95, Novena Época, Tomo II, del mes de julio de 1995, páginas 5 y 19, respectivamente, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del rubro y textos siguientes:

***“MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.** De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.”*

***“MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.** Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las*

*autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, **obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.***

Es así que las multas impugnadas, deben necesariamente permitir que el aplicador de la norma tome en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de este en la conducta que la motiva y todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, para que esté en proporción con el daño causado, condiciones que no se actualizan en los preceptos que se estiman inconstitucionales, en virtud de que imponen sanciones fijas e invariables, aplicables a todos los casos, y por tanto resultan excesivas, lo que da lugar a que pueda considerarse como una pena inusitada, por no señalar un mínimo y un máximo para su aplicación.

En esta tesitura, se reitera que una obligación inherente al legislador es el establecimiento de sanciones graduables que permitan a la autoridad operadora tomar en cuenta los supuestos señalados, es decir que, no es factible el establecimiento de multas absolutas e invariables que imposibiliten la graduación de las mismas.

Lo contrario, tendría como consecuencia que el operador jurídico se encuentre imposibilitado para valorar la conducta prohibida tomando en consideración su gravedad, el daño causado y la capacidad económica de la persona infractora, por lo tanto, no estaría en aptitud de imponer una sanción que se estime justa al estar en consonancia con el *quantum* de la multa dentro de un mínimo y un máximo.

De lo hasta ahora expuesto, es posible afirmar lo siguiente:

1. Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito.
2. Una multa es excesiva cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable.
3. Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.
4. Para que una multa no sea contraria a la Norma Fundamental, debe determinarse su monto o cuantía, tomarse en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y la reincidencia de éste en la comisión del hecho.
5. La garantía de prohibición de multas excesivas, contenida en el artículo 22 constitucional se presenta en la práctica casi siempre en relación con la determinación concreta de la sanción administrativa, pero esta prohibición comprende también al legislador.
6. La multa excesiva puede estar establecida en la ley que emana del Poder Legislativo cuando se señalan sanciones fijas que no dan bases para la autoridad administrativa a individualizar esa sanción, permitiendo a ésta un actuar arbitrario, aunque esté dentro de los límites establecidos en la propia ley.

De la literalidad de las normas impugnadas se constata que no establecen parámetros mínimo y máximo, impide que la autoridad administrativa individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurren en cada caso.

En esta tesitura, los artículos impugnados, por el solo hecho de prever una cantidad fija como monto de las multas, resultan desproporcionales, al no proporcionar a la autoridad un parámetro entre un mínimo y un máximo, que permita, con base en la situación económica del infractor individualizar la sanción pecuniaria.

Lo anterior conduce a concluir que las multas previstas en los artículos de las Leyes de Ingresos impugnadas, para el ejercicio fiscal de la presente anualidad,

antes enunciados, no permiten que la autoridad operadora pueda individualizar la sanción de manera adecuada, es decir, que pueda realizar una ponderación con base en el principio de proporcionalidad, tomando en consideración diversos factores, por tanto, vulnera directamente el referido principio consagrado en el artículo 22 de la Constitución Federal.

No es óbice a lo expuesto el que el artículo 69, numeral 6.1.3.1.40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, prevea como uno de los supuestos a las infracciones en materia ecológica y protección al medio ambiente, el inicio de obra o construcción, limpia, despalme de terreno y no contar con los permisos, oficios de no afectación arbórea, y/o dictámenes correspondientes, con cuotas de:

De 1 hasta 61 metros: 10 UMA.

De 61 a 200 metros: 20 UMA

De más de 200 metros: 40 UMA

A juicio de este Organismo Nacional, dicha disposición tampoco permite una individualización de la sanción, toda vez que, si bien, hace una escala de graduación del monto, dependiendo de la cantidad de terreno de que se trate, lo cierto es que, al no prever un mínimo y un máximo de la cantidad pecuniaria, no permite una valoración de las circunstancias que concurran en cada caso, como son la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta.

Por las razones que se expresaron, los artículos impugnados que imponen multas fijas se traducen en sanciones absolutas, excesivas e inflexibles, al no establecer un monto mínimo y uno máximo que permita graduarlas en relación a la afectación del bien jurídico tutelado, tomando en consideración la responsabilidad de la persona, las circunstancias del caso y su capacidad económica resultando violatorias del derecho a la seguridad jurídica, a los principios de legalidad y de proporcionalidad, así como a la prohibición de multas excesivas, resultando por tanto inconstitucionales.

CUARTO. El precepto impugnado, señalado en el apartado III.4, al prever un cobro por el registro de nacimiento extemporáneo, transgrede el derecho humano a la gratuidad del mismo y a la identidad consagrados en el artículo 4°, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el transitorio segundo del decreto que reforma el artículo 4° constitucional; 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 42, numeral 4.1.6.2.07.01 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, resulta inconstitucional al vulnerar el derecho fundamental a la identidad, ya que, establece cobros por el registro extemporáneo de nacimiento de las personas por cada año transcurrido.

Para demostrar lo anterior, conviene tener presente, en primer término, que, el derecho a la identidad implica, tautológicamente, que toda persona desde el momento de su nacimiento debe tener identidad, entendida ésta, como un conjunto de rasgos propios de un individuo que lo caracterizan y diferencian frente a los demás, y que le dan consciencia de sí mismo. En ese sentido, de forma interdependiente, en este derecho convergen otros derechos fundamentales como el nombre, la nacionalidad, la filiación o la personalidad jurídica.

En el orden constitucional mexicano el derecho a la identidad se encuentra reconocido en el párrafo octavo del artículo 4° de nuestra Constitución Federal,¹⁸ de cuyo texto pueden desprenderse cuatro postulados fundamentales para las autoridades del Estado en relación con la protección de derechos humanos, a saber:

¹⁸ **Artículo 4°.** (...)

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. (...)

- A. Toda persona tiene derecho a la identidad.
- B. Toda persona tiene derecho a ser registrada de manera inmediata a su nacimiento.
- C. El Estado debe garantizar el cumplimiento de estos derechos.
- D. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

Así, el registro de nacimiento debe ser entendido como un derecho que, necesita del cumplimiento de una obligación por parte del Estado, sin lo cual no puede hacerse efectivo.

Es decir, el acto registral del nacimiento, por sí mismo, constituye un reconocimiento de existencia de otros derechos como son el nombre, la nacionalidad, la filiación, la personalidad jurídica y a su vez facilita la participación social de niños y niñas.

Por lo que, en nuestro país, el registro de nacimiento es un presupuesto formal para el desarrollo y la inclusión en la vida económica, política y cultural, así como el pleno acceso a otros derechos esenciales como la protección de la salud, la educación, trabajo digno y socialmente útil, o derechos de carácter político, puesto que las actas de nacimiento son documentos públicos que se necesitan para el desarrollo de aspectos vitales desde el primer momento de vida de un individuo y hasta en su edad adulta.

De ese modo, si por cualquier circunstancia se inhibe, impide, limita u obstaculiza el acceso al registro gratuito del nacimiento de una persona, se transgrede su derecho a la identidad. Por ese motivo, el derecho a la identidad a través un registro inmediato y gratuito debe ser valorado más allá de una simple formalidad jurídica o de una cuestión presupuestal, sino como una cuestión realmente atinente a derechos humanos.

Son distinguibles tres características esenciales sobre el derecho a la identidad, a saber:

- **La universalidad:** entendida como el aseguramiento a toda persona del acceso al registro de su nacimiento en el territorio nacional, independientemente de su origen étnico, sexo, condición económica, origen geográfico, o cualquier otra circunstancia.
- **La gratuidad:** que se refiere a la eliminación del cobro de cualquier tarifa oficial o extra oficial por servicios de registro de nacimiento o emisión del acta respectiva, sin importar si el registro se da de manera oportuna o tardía.
- **La oportunidad:** se refiere a la aspiración de que el registro se realice inmediatamente después del nacimiento.

Sobresale en el caso concreto, la gratuidad porque contribuye a la universalidad y a la oportunidad del registro de nacimientos, pues es un elemento que puede disolver barreras económicas que muchas veces lo obstaculizan, teniendo en cuenta que las personas, especialmente las niñas, niños y adolescentes que no son registrados, no cuentan con un acta de nacimiento, y por ello carecen de identidad legal y jurídica, lo que limita sus posibilidades de acceder a muchos otros derechos esenciales para su supervivencia, desarrollo y protección. De ahí que la carencia de registro y acta de nacimiento puede constituir un factor de exclusión y discriminación para las personas.

El registro de nacimiento es un derecho humano, así reconocido por diversos instrumentos internacionales, ratificados por México, entre los que se encuentran el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño. En este último documento, se debe poner especial énfasis pues destaca el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño indica que *“el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos”*. Por su parte, el artículo 8

manifiesta que “*los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares (...).*”

Ahora bien, la problemática descrita, puede afectar en mayor medida a las niñas y niños que pertenecen a la población más marginada: niños y niñas indígenas; migrantes o hijas e hijos de migrantes; que viven en áreas rurales, zonas remotas o fronterizas, entre otros.

Esto es así porque las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son diversas a nivel legal, geográfico, económico, administrativo y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno. De entre ellos destacan los costos asociados al registro y emisión del acta de nacimiento como una importante limitante, sobre todo para las personas con mayor marginación social.

Por ello, en determinados casos para muchas personas en condiciones económicas desfavorables, el costo del acta de nacimiento aunado a los gastos de movilización para llegar a las oficinas del registro civil a realizar el trámite correspondiente se convierte en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido, a la par que incumple la obligación de garantía.

En razón de lo anterior, la obligación de garantizar exige la conducta positiva del Estado para asegurar la realización del derecho, en tanto se trata de asegurar la realización de los derechos humanos de manera universal. Además, supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de forma inmediata y sin que medien contra-argumentaciones fácticas de imposibilidad sobre la escasez de recursos o elementos semejantes.

Adicionalmente, la obligación de garantizar implica, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

La Corte afirma, que “[l]a obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”¹⁹

Ahora bien, para la materialización del derecho a la identidad, un presupuesto jurídico formal necesario, es inscribir el nacimiento en los registros públicos del estado civil y de esa manera asentar públicamente el reconocimiento del nombre, nacionalidad y filiación de la persona. De esa forma el registro civil universal del nacimiento es la base para que las personas accedan a todos los demás derechos interrelacionados con el derecho a la identidad.

Por ese motivo, el Poder Reformador de la Constitución, dispuso en el artículo Segundo Transitorio²⁰ del Decreto que reforma el artículo 4º constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de junio de 2014, que a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, disponían de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derechos por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta respectiva.

Lo anterior, tiene como consecuencia que el marco constitucional mexicano brindara una protección más amplia al derecho a la identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho.

Si bien los tratados internacionales en la materia no reconocen la característica de gratuidad como parte del derecho a la identidad, en tanto se limitan a exigir a

¹⁹ Véase Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C.

²⁰ **SEGUNDO.** A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

los Estados que garanticen a sus ciudadanos el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona, lo cierto es que nuestro texto constitucional sí reconoce la gratuidad en el registro de nacimiento como una garantía que el Estado otorga para hacer efectivo dicho derecho.²¹

Contrario a lo anterior, la disposición impugnada del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del año 2019, establece un cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, por cada año transcurrido.

Así, el legislador del Estado de Morelos perdió de vista la finalidad de la ya referida reforma de 17 de junio de 2014, al artículo 4º constitucional, ya que al establecer un cobro por registro extemporáneo para quienes tienen la obligación de llevar a los nacidos al registro, desnaturaliza los fines constitucionales, todo ello en perjuicio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

Dicho de otro modo, la norma impugnada, al establecer una tarifa de cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, introducen un pago directo o indirecto por el ejercicio del derecho a la identidad, cuya consecuencia es desincentivar a las personas a que deben acudir a realizar el registro referido.

Es decir, la norma se constituye un obstáculo para acceder a la identidad y sus derechos conexos, sin perder de vista que el registro gratuito del nacimiento es una obligación constitucional del Estado, cuyo objeto es garantizar el derecho aludido.

Así, el cobro por el registro extemporáneo de nacimiento carece de justificación constitucional y se traducen en barreras que impiden la realización efectiva de la obligación de garantía que la Constitución y los Tratados Internacionales imponen en al Estado en materia de identidad.

Ahora bien, resulta importante destacar que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre las tarifas por registro extemporáneo de nacimiento establecidas por el legislador.

²¹ Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2018 del 3 de diciembre de 2018, párrafo 28.

Así, al resolver las acciones de inconstitucionalidad **3/2016, 6/2016, 7/2016, 10/2016 y 36/2016**, promovidas por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y falladas los días 22 y 28 de noviembre de 2016, así como en las diversas **4/2017, 6/2017, 9/2017, 10/2017 y 11/2017**, resueltas en fechas 3 de agosto, 31 de octubre y 13 de noviembre, todas en 2017 y en los similares medios de control constitucional **4/2018, 7/2018 y 26/2018**, resueltas del 03 de diciembre de 2018, ese Alto Tribunal declaró la invalidez de las disposiciones normativas que establecían ya sea un cobro por el registro de nacimiento o una multa a las personas que incurrieran en ese supuesto.

En las sentencias de los citados medios de control de la constitucionalidad ese Alto Tribunal determinó que, el cobro por el registro extemporáneo, representa una transgresión al derecho a la identidad y, aunque la imposición de la tarifa por registro extemporáneo pudiera perseguir un fin considerado legítimo, como propiciar que los padres a que declaren el nacimiento de sus hijas e hijos de manera inmediata al nacimiento, lo cierto es que la consecuencia es verdadera es desincentivar a los padres a que ocurran a hacer el registro de sus hijas e hijos.

En efecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que condicionar a una temporalidad la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil es inconstitucional, como se desprende de las líneas que se citan a continuación:

“35. Por este motivo, no sólo sería inconstitucional el cobro por el registro extemporáneo, sino también otro tipo de medidas y prácticas que atenten contra la gratuidad de la primera acta de nacimiento, como son fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial, o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que lo anterior obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional ya referida.

36. En este sentido, se trata de un derecho de carácter universal, en la medida que el texto constitucional no establece ningún límite ni restricción para su titularidad, ni para su goce o ejercicio. Asimismo, se tiene que la inscripción del nacimiento es indivisible del reconocimiento del derecho a la identidad, toda vez que el sujeto cobra existencia legal para el Estado por virtud de este acto jurídico, es decir, a partir de su inscripción en el registro civil se le reconoce una identidad con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros

derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía."²²

Como se desprende de los párrafos transcritos, el Pleno de la SCJN, señaló que el derecho a la gratuidad del registro de nacimiento se vulnera, cuando se establece un cobro indirecto que se materializa en una sanción consistente en multa, que desincentiva el registro de las personas.

De tal suerte, que con la norma impugnada que se pone a control de esa Suprema Corte, también se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho a la identidad, porque el Estado no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para consecución de ese derecho de las personas, como es el cobro decretado en la norma legal que se combate.

Por las razones expuestas es que se solicita la invalidez de la norma impugnada, pues resulta incompatible con el adecuado marco constitucional y convencional de protección de derechos humanos que debe imperar en el Estado Mexicano, y se someten a juicio de ese Alto Tribunal, como único y último intérprete constitucional, para que, previa la valoración del argumento planteado, estime la declaración de inconstitucionalidad de la ley reclamada para la preservación y garantía de los derechos de las personas.

QUINTO. El artículo impugnado, señalado en el apartado III.5, al prever cobros excesivos y desproporcionales por la reproducción de información pública en discos compactos y disco versátil digital, vulneran los derechos de acceso a la información e igualdad, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, proporcionalidad en las contribuciones y la prohibición de discriminación, contemplados en los artículos 1º, 6º, apartado A, fracción III, y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, así como 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

²² Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2018 del 3 de diciembre de 2018, párr. 35 y 36.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que la disposición impugnada que establece el pago de un derecho por la reproducción de información en medios informáticos como lo son: en disco compacto (CD) y disco versátil digital (DVD), constituyen un cobro injustificado por el ejercicio de dichos derechos y por tanto implican una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública y una vulneración al derecho de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria.

Para una mayor claridad a continuación se expone el contenido de la disposición impugnada:

Municipio	Disposición impugnada
Zacualpan de Amilpas.	Artículo 13. Los derechos causados por los servicios de proporcionar copia simple de información, en cumplimiento de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de datos personales, del Estado de Morelos se causarán y liquidarán conforme:
	...
	4.3.4.1.1 Disco compacto (CD).1 UMA
	4.3.4.1.2 Disco versátil digital (DVD).1 UMA
	...

Como se puede apreciar en la transcripción anterior, el legislador local estableció cobros por concepto de derechos por la reproducción de información en medios magnéticos por unidad, como lo son: disco compacto (CD) y disco versátil digital (DVD), la cantidad de \$84.49 pesos respectivamente.²³

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que dichos cobros son inconstitucionales pues los mismos no se justifican ya que, es excesivo el costo y no guarda relación el valor del material utilizado para su reproducción.

Al respecto, debe recordarse que en materia de acceso a la información, en caso de existir costos para obtener la información, sólo se justifican los cobros por el costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; el costo

²³ Valor de la Unidad de Medida y Actualización. fuente: INEGI: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los Documentos, cuando proceda.

En el caso concreto, la disposición impugnada no encuadra en ninguna de las hipótesis por la que resulta constitucionalmente válido imponer cobros, pues, efectivamente, impone costos excesivos por la reproducción de la información.

Para sustentar la premisa anterior, a continuación, se desarrolla el alcance del derecho fundamental de acceso a la información con énfasis particular en el principio de gratuidad.

En primer término, debe tomarse en cuenta que el artículo 6° de la Constitución Federal, se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto constitucional que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece 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 fijan 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.
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.

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 ésta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de

fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*²⁴, estableció 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.
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.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas) párr. 77, 80, 92, 137, 161 y 167.

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.

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 la doble vertiente del derecho de acceso a la información; por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.

Como se desprende del criterio emitido por ese Máximo Tribunal Constitucional,²⁵ el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos, por lo que obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental, haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

Ahora bien, para el caso concreto, debe enfatizarse que el principio de gratuidad contemplado en el multicitado artículo 6° de la Constitución Federal rige la materia de acceso a la información pública e 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.

Conviene traer a colación que, la reforma y adiciones al artículo 6o. 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 que

²⁵ Tesis P./ J. 54/2008, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, materia Constitucional, Novena Época, junio de 2008, Tomo XXVII, pág. 743, del rubro siguiente: **“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”**

prevé, entre otras cosas, el principio de gratuidad únicamente por lo que se refiere al 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.

Al respecto, es oportuno puntualizar que, de una interpretación armónica y sistemática del artículo 6º de la Norma Fundamental y el diverso 141²⁶ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del citado precepto constitucional, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por regla general, debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información; del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

En efecto, el principio de gratuidad que rige la materia no es absoluto, ya que, como todos los derechos humanos, permite restricciones. Es así que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 141 que, en caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

²⁶ **Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

II. El costo de envío, en su caso, y

III. El pago de la certificación de los Documentos, cuando proceda.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante.

1. **El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;**
2. El costo de envío, en su caso, y
3. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

Una recta interpretación de los principios constitucionales en materia de transparencia conlleva a entender que el principio de gratuidad en el derecho de acceso a la información pública se dirige a los procedimientos para la obtención de la información, los cuales están en cargo de las autoridades estatales y ésta no podrán aplicar cobro por los procesos a través de los cuales se pone a disposición del público la información.

Así, los costos en materia de acceso a la información deben ser entendidos como una carga que se dirige a los soportes en los que ésta se entregue, tales como medios magnéticos, copias simples o certificadas, o para su entrega a través de servicios de mensajería cuando así lo solicite el particular, en razón de que esos medios de reproducción y de envío son los que tienen un costo, pero no la información.

Debe recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública pues éste es piedra angular de un Estado democrático, luego entonces, debe ser protegido y garantizado en sus dos dimensiones: individual y social.

La individual, 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, la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual²⁷.

El 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 la materia, así que agregar una condición adicional para ejercer el derecho de acceso a la información, cuando tal condición no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, significa generar un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

Acorde a lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa.²⁸

Adicionalmente, esta Comisión Nacional considera que también se transgrede el principio constitucional de máxima publicidad de la información, el cual impone la mayor disponibilidad a petición de los gobernados, en aras de privilegiar su acceso a información de interés público, por lo cual han de superarse los meros reconocimientos formales procesales que hagan nugatorio el ejercicio de este derecho, en la inteligencia de que, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho y una interpretación dinámica y evolutiva –según las circunstancias– debe prevalecer la esencia y relevancia del derecho fundamental, y sólo de

²⁷ Tesis Aislada 2a. LXXXIV/2016 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, pág. 838, del rubro siguiente: **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA.”**

²⁸ Tesis Aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada en 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.”**

manera excepcional podrá restringirse su ejercicio, en la medida que ello se encuentre justificado.

Lo anterior se infiere de que el principio de máxima publicidad implica facilitar la información y el efecto de las normas impugnadas, al imponer un cobro a la reproducción, es desincentivar a las personas de que ejerzan su derecho humano de acceso a la información por la erogación que les causaría.

Es así que se estima inconstitucional el precepto a los que se ha hecho referencia de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, para el ejercicio fiscal 2019, pues contemplan cobros excesivos por la reproducción de información en disco compacto y disco versátil digital.

Luego entonces, se estima que incluso a aquella norma resulta aplicable los principios contenidos en el artículo 6º de la Constitución Federal, en materia de transparencia y acceso a la información pública que obra en los archivos gubernamentales.

Precisado lo anterior, la disposición impugnada establece el pago de derechos en el supuesto:

- A) Por la reproducción de información en medios informáticos entregado en disco compacto y disco versátil digital.

De un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución Federal, con relación a los principios que rigen el derecho de acceso a la información y lo que se infiere de los artículos impugnados, se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho. Ello implica que la norma impugnada se traduce en un obstáculo para el ejercicio pleno al derecho humano de acceso a la información.

En ese sentido, resulta claro que se configura una trasgresión al ejercicio pleno del derecho de acceso a la información consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el efecto de la norma impugnada consiste en obstaculizar el ejercicio de dicho derecho.

Estas consideraciones fueron desarrolladas por el Congreso de la Unión al expedir la Ley Reglamentaria del Artículo 6° de la Constitución Federal, que dio origen a Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, precisando que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas.²⁹

El establecer un cobro excesivo por un CD o un DVD para la reproducción de la información solicitada, implica necesariamente el incumplimiento por parte del Estado de su obligación constitucional y convencional para garantizar el pleno goce y ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En síntesis, la norma que se impugna se opone al libre ejercicio del derecho de acceso a la información, consecuentemente resultan contrarias al numeral 6°, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, toda vez que se convierten en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido, a la par que se incumple la obligación de garantía que tiene el Estado.

Adicionalmente, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho de acceso a la información en su vertiente social, particularmente en el caso de investigaciones por parte de periodistas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos, en cuanto a la búsqueda de información relacionada con la “ubicación”, “actividades”, “operativos” y “labores en general” de las instituciones de seguridad pública constituye un ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información.³⁰

Es de concluirse, por tanto, que los cobros excesivos que establece la norma impugnada hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de una medida injustificada. Esto, dado que la cuota que prevé

²⁹ Exposición de Motivos de la Cámara de Senadores sobre la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p. 14.

³⁰ Tesis aislada 1a. CLX/2013 (10a.) de la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, materia Constitucional, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, pág. 551, del rubro siguiente: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.”**

el precepto impugnado, no tiene sustento constitucional, ni persiguen una finalidad constitucionalmente válida, y por el contrario representan un obstáculo para el ejercicio del derecho en cuestión.

Asimismo, la norma impugnada tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al realizar cobros injustificados por los materiales empleados en solicitudes de información, toda vez que unos de los sujetos destinatarios de la norma 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 la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitor de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

De tal modo, la norma controvertida se traduce en un obstáculo para el ejercicio pleno al derecho humano de acceso a la información, puesto que establece cobros en forma excesiva y desproporcionada.

A manera de corolario, se considera importante puntualizar que las disposiciones controvertidas, al revestir el carácter de normas tributarias, toda vez que establecen un derecho que las personas en su carácter de contribuyentes deben pagar al Estado, están obligados a cumplir con los principios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, entre los cuales se encuentra el de proporcionalidad en las contribuciones.

Finalmente, debe recordarse que ese Tribunal Pleno de, al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, el 6 de diciembre de 2018, declaró la invalidez de disposiciones que establecían cobros injustificados por la búsqueda de información y por la reproducción de información.

Dado que la excepción al principio en comentario sólo es admisible cuando se trate del coste de recuperación por los materiales empleados para su reproducción y entrega –mismos que deberán ser proporcionales, razonables y justificados-, tal salvedad no se actualiza en las disposiciones combatida, puesto que, por un lado, se pretende cobrar por la simple búsqueda de información y por el otro, el

dispositivo de memoria externa no representó un costo para la autoridad responsable.

Por tanto, es de concluirse, que el cobro que realiza la norma impugnada hace nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información, en virtud de que éste sólo puede restringirse en la medida que se justifique, aunado a que viola el principio de gratuidad, razón por la cual debe declararse su inconstitucionalidad.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustenta la inconstitucionalidad de las normas impugnadas de diversas leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, todas ellas publicadas en el Periódico Oficial “*Tierra y Libertad*” de esa entidad en fecha 26 de marzo de la presente anualidad.

En tal virtud, se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, 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, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...).”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

En caso de que ese Tribunal Pleno determine declarar la invalidez de las normas impugnadas, se solicita a sus Señorías que extiendan los efectos de dicha declaración a todos los ordenamientos legales —incluyendo particularmente de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos —, reglamentos, normas administrativas generales, así como los bandos municipales que se encuentren afectados de los mismos motivos de inconstitucionalidad aducidos.

Finalmente, en caso de estimar inconstitucionales las normas impugnadas por este Organismo Nacional, tomando en consideración que constituyen normas de ingresos de vigencia anual, se solicita a ese Alto Tribunal que en los efectos de la sentencia relativa se precisen efectos vinculatorios hacia el futuro al órgano legislativo del Estado de Morelos para que se abstenga de legislar en el mismo sentido, lo cual ha sido resuelto recientemente en ese sentido en diversas acciones de inconstitucionalidad en las cuales se impugnaron leyes de ingresos de vigencia determinada por ejemplo ejercicios fiscales.

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1) denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo

Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos humanos del acceso a la justicia para todas las personas y de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica.

Esta acción se identifica con los objetivos “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y las metas 16.3 “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”³¹, 16.10, consistente en “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”³², y, 16.b “Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible”³³. Es así como los derechos de acceso a la información; seguridad jurídica, así como sus principios rectores son importantes, pues al reconocerse éste, se permite acceder a otros derechos, lo que posibilitará tener una mejor calidad de vida.

Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor seguridad jurídica de las personas.

XIII. Suplencia.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que ha quedado planteado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad e inconveniencia de las disposiciones impugnadas en el apartado III del presente escrito.

³¹ Página 39/40 de la A/RES/70/1. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

³² Página 39/40 de la A/RES/70/1. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

³³ Página 40/40 de la A/RES/70/1. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

No obstante, lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, en uso del ejercicio de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, 105, fracción II, inciso g) y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, solicita a ese Alto Tribunal que, al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y en consecuencia supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Lo anterior, en virtud de que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá, en suplencia de la queja deficiente analizar todas aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad de las normas impugnadas.³⁴

ANEXOS

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Maestro Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.³⁵ En todo caso, de acuerdo con lo

³⁴ Jurisprudencia P./J. 30/2005 Época: del Pleno, de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, materia Constitucional, p. 783, del rubro "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE.**"

³⁵ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I,

dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,³⁶ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial “*Tierra y Libertad*” del Estado de Morelos, del 26 de marzo de 2019 que contiene los Decretos por el que se expiden las diversas Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, en las disposiciones que se impugnan (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres). Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros y Ministras 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 Presidente 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 de actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

³⁶ **“Artículo 11.** (...) *En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...).*”

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.

Ciudad de México, a 25 de abril de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS