

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

**Ministras y Ministros 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**, personalidad 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 invocada 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 de Morelos.

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

1. Artículos relacionados con impuestos adicionales:

1. **8** de la Ley de Ingresos del municipio de Amacuzac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
2. **8** de la Ley de Ingresos del municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
3. **8** de la Ley de Ingresos del municipio de Axochiapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
4. **6** de la Ley de Ingresos del municipio de Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
5. **8** de la Ley de Ingresos del municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
6. **9** de la Ley de Ingresos del municipio de Emiliano Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
7. **8** de la Ley de Ingresos del municipio de Huitzilac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
8. **22** de la Ley de Ingresos del municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

9. **8** de la Ley de Ingresos del municipio de Jojutla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
10. **5**, numeral 1.8.1, de la Ley de Ingresos del municipio de Miacatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
11. **20** de la Ley de Ingresos del municipio de Ocuituco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
12. **16** de la Ley de Ingresos del municipio de Puente de Ixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
13. **20** de la Ley de Ingresos del municipio de Temixco, Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2019.
14. **8** de la Ley de Ingresos del municipio de Temoac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
15. **8** de la Ley de Ingresos del municipio de Tetecala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
16. **9** de la Ley de Ingresos del municipio de Tlaquiltenango, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
17. **14** de la Ley de Ingresos del municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
18. **15** de la Ley de Ingresos del municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
19. **14** de la Ley de Ingresos del municipio de Yecapixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
20. **8** de la Ley de Ingresos del municipio de Zacatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

2. Artículos relacionados con cobros excesivos y desproporcionados por acceso a la información pública:

1. **27**, numeral 4.3.17.02.01.03.000, de la Ley de Ingresos del municipio de Amacuzac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
2. **11**, numerales 4.3.2.5.1.1, 4.3.2.5.1.2 y 4.3.2.5.1.3; **13**, numeral 4.3.4.1.1, de la Ley de Ingresos del municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

3. **22**, numerales 4.3.12.1, 4.3.12.2.1.1, 4.3.12.2.1.2 y 4.3.12.2.1.3, de la Ley de Ingresos del municipio de Axochiapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
4. **13**, numeral 4.3.4.2.1.3, de la Ley de Ingresos del municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
5. **19**, numerales 4.3.9.4.2.2 y 4.3.9.4.2.3, de la Ley de Ingresos del municipio de Huitzilac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
6. **36**, numerales 4.3.04.002.01.01, 4.3.04.002.01.02, 4.3.04.002.02.01, 4.3.04.002.02.02 y 4.3.04.002.02.03 de la Ley de Ingresos del municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
7. **13**, fracción II, inciso A), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del municipio de Miacatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
8. **26**, fracción II, incisos A), B), C) y D), de la Ley de Ingresos del municipio de Ocuilco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
9. **46**, fracciones II, inciso A), numeral 2, y III, de la Ley de Ingresos del municipio de Temixco, Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2019.
10. **22**, numerales 4.3.12.1, 4.3.12.2.1.1, 4.3.12.2.1.2, 4.3.12.2.1.3 y 4.3.12.2.3, de la Ley de Ingresos del municipio de Temoac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
11. **20**, numerales 4.4.3.4.1.1.1, 4.4.3.4.1.1.2, 4.4.3.4.1.1.3 y 4.4.3.4.1.1.7, de la Ley de Ingresos del municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
12. **37**, numeral 4.1.4.3.14.2, de la Ley de Ingresos del municipio de Yecapixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
13. **11**, numeral 4.3.2.5.1.2 de la Ley de Ingresos del municipio de Zacatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

3. Artículos relacionados con multas fijas:

- **31**, 6.1.01.04 apartado D, de la Ley de Ingresos del municipio de Amacuzac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
- **41**, apartado 6.1.1.6; **42**, numeral 6.1.2.1.3; **43**, apartado 6.1.3.14; **46**, numeral 6.1.6.13.2, de la Ley de Ingresos del municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

- **33** de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
- **57**, apartado 6.1.1.5; **58**, numeral 6.1.2.1.3, apartados 6.1.2.6 y 6.1.2.7; **59**, apartado 6.1.2.14; **60**, apartados 6.1.4.1 (excepto el numeral 6.1.4.1.8), 6.1.4.2, 6.1.4.3 -numerales 6.1.4.3.3 y 6.1.4.3.5-, 6.1.4.4, 6.1.4.5, 6.1.4.6, 6.1.4.7, 6.1.4.8 (excepto el numeral 6.1.4.8.37), 6.1.4.9, 6.1.4.10, 6.1.4.11, 6.1.4.12, 6.1.4.13, 6.1.4.14, 6.1.4.15, 6.1.4.16 y 6.1.4.17; **61** (excepto los numerales: 6.1.5.3.1 al 6.1.5.4.4; 6.1.5.4.9; 6.1.5.6.2 y 6.1.5.6.3; 6.1.5.9.8; del 6.1.5.9.11 al 6.1.5.9.14; 6.1.5.12.4 y 6.1.5.12.5; 6.1.5.13.1 y 6.1.5.13.2; 6.1.5.15.1; del 6.1.5.16.1 al 6.1.5.16.4; 6.1.5.17.2; 6.1.5.17.4; del 6.1.5.18.1 al 6.1.5.18.5; 6.1.5.19.8, 6.1.5.19.9, 6.1.5.19.13, 6.1.5.19.14 y 6.1.5.19.16; 6.1.5.20.2, 6.1.5.20.4, 6.1.5.20.5 y 6.1.5.20.7; 6.1.5.22.11; 6.1.5.23.9 y 6.1.5.23.10; del 6.1.5.24.5 al 6.1.5.24.7; 6.1.5.26.1, 6.1.5.26.9, 6.1.5.26.12, 6.1.5.26.13, 6.1.5.26.15 y del 6.1.5.26.21 al 6.1.5.26.49); **62**, numeral 6.1.6.1.1; **64**, numerales 6.1.8.1.1, 6.1.8.1.2.1, 6.1.8.1.2.2, 6.1.8.2.1.1, 6.1.8.2.1.2, apartado 6.1.8.4 (SIC), excepto el numeral 6.1.8.5.1; **65**; **66**, numeral 6.1.10.5, de la Ley de Ingresos del municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
- **42**, numeral 10), inciso D2); **44**; **48** (excepto fracción V, numeral 3), inciso T); y **50**, de la Ley de Ingresos del municipio de Emiliano Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
- **27**, **28**, **29** y **30** de la Ley de Ingresos del municipio de Huitzilac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
- **30**, **31**, **32**, **33**, **34**, **35** y **37** de la Ley de Ingresos del municipio de Jojutla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
- **20**, numerales del 4.3.10.1.1.6.1 al 4.3.10.1.1.6.8, así como 4.3.10.1.1.7.1 y 4.3.10.1.1.7.2; y **40**, numeral 6.4.7.1.1, de la Ley de Ingresos del municipio de Temoac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
- **31**, fracciones I, incisos A), B) y C); IV, incisos A), B), C), F), G) y H); V, inciso A); VI, incisos B), C), D), E), F), G), H); VIII, incisos A), V) y W), de la Ley de Ingresos del municipio de Tepalcingo, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

- **30**, fracción VIII, inciso V) y W), de la Ley de Ingresos del municipio de Tlaquiltenango, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

4. Artículos relativos a la indeterminación de las conductas sancionables (seguridad jurídica y taxatividad):

1. **31**, numerales 6.1.01.03.02.00.00, en la porción normativa “*o moral*”, y 6.1.01.03.03.00.000, de la Ley de Ingresos del municipio de Amacuzac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
2. **48**, numerales 6.1.8.3.2.2, en la porción normativa “*moral*”, 6.1.8.3.2.4, y 6.1.8.3.1.5 de la Ley de Ingresos del municipio de Atlatlahucan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
3. **33**, numerales 6.4.1.1.2, 6.4.1.1.5 y 6.4.1.1.9, en la porción normativa “*o verbalmente*”, **39**, numerales 6.4.6.3.2 y 6.4.6.3.3, de la Ley de Ingresos del municipio de Axochiapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
4. **34**, inciso A), numerales 1, en la porción normativa “*o verbalmente*”, 7, en la porción normativa “*Alterar el orden*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
5. **64**, numerales 6.1.8.3.1.1, 6.1.8.3.2.2, en la porción normativa “*moral*”, 6.1.8.3.2.4 y 6.1.8.3.1.5 de la Ley de Ingresos del municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
6. **42**, numeral 12, inciso C) y **43**, numeral 2), inciso E), de la Ley de Ingresos del municipio de Emiliano Zapata, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
7. **27**, numerales 6.1.1.1.1, 6.1.1.1.9 y 6.1.1.1.14, y **28**, numeral 6.1.2.12.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
8. **57**, numeral 6.1.01.011.03.00, y **59**, numerales 6.1.02.001.02.00 y 6.1.02.001.05.00, de la Ley de Ingresos del municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
9. **30**, fracciones II, numerales 1, 9, 11 y 13, y III, inciso L), numerales 2 y 3, de la Ley de Ingresos del municipio de Jojutla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
10. **29**, fracción II, **30**, fracción XII, incisos B) y C), de la Ley de Ingresos del municipio de Miacatlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

11. **49**, inciso J), numerales 2) y 3), de la Ley de Ingresos del municipio de Ocuilco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
12. **83**, fracción XII, incisos B) y C), **84**, fracciones I, III, en la porción normativa "*moral*", IV y VI, de la Ley de Ingresos del municipio de Temixco, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
13. **33**, numeral 6.4.1.1.2 y 6.4.1.1.5; **39**, numerales 6.4.6.3.2, 6.4.6.3.3, 6.4.6.3.9, 6.4.6.3.14 y 6.4.6.3.17, de la Ley de Ingresos del municipio de Temoac, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
14. **32**, incisos b), e) y g), en la porción normativa "*o verbalmente*", de la Ley de Ingresos del municipio de Tepalcingo, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
15. **36**, numerales 4162-1-02-04, 4162-1-02-07, 4162-1-02-10, 4162-1-02-11 en la porción normativa "*moral*", 4162-1-02-13, 4162-1-02-20, en la porción normativa "*o verbalmente*", 4162-1-02 24 (SIC), y 4162-1-02-08 de la Ley de Ingresos del municipio de Tetecala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
16. **31**, fracción I, incisos A y B, de la Ley de Ingresos del municipio de Tlaquiltenango, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
17. **45**, fracciones I, incisos A), D) y E), y II, inciso E), de la Ley de Ingresos del municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
18. **61**, numerales 4.6.1.8.3.1, 4.6.1.8.3.7, en la porción normativa "*moral*", 4.6.1.8.3.9, 4.6.1.8.3.11, 4.6.1.8.4.2.2, y 4.6.1.8.3.5 de la Ley de Ingresos del municipio de Yautepec de Zaragoza, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
19. **51**, numerales 4.1.6.2.1.19.3, 4.1.6.2.2.1.1, en la porción normativa "*o verbalmente*", 4.1.6.2.2.2.3, 4.1.6.2.2.3.7, en la porción normativa "*Alterar la moral, orden público*", y 4.1.6.2.2.4.4, de la Ley de Ingresos del municipio de Yecapixtla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.
20. **36**, numeral 6.1.3.12.3; **40**, numerales 6.1.7.3.1.1, 6.1.7.3.2.2, en la porción normativa "*moral*", 6.1.7.3.2.4, 6.1.7.3.4.1, 6.1.7.4.2.2, 6.1.7.4.3.7, en la porción normativa "*Alterar el orden*" y 6.1.7.3.1.5 de la Ley de Ingresos del municipio de Zacatepec, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

5. Artículos relacionados con el cobro de derechos por servicios de alumbrado público:

1. **22** de la Ley de Ingresos del municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

6. Artículos relacionados con la transgresión al derecho a la identidad y la gratuidad en el registro de nacimiento:

1. **20**, fracción II, inciso B), en la porción normativa “*con límite de hasta 7 años*”, de la Ley de Ingresos del municipio de Jojutla, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

Todas las disposiciones normativas indicadas fueron publicadas en el Periódico Oficial “*Tierra y Libertad*” del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, el 29 de marzo del año en curso.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman transgredidos:

- Artículos 1º, 4º, párrafo octavo, 6, 14, 16, 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, así como el artículo transitorio segundo del decreto que adicionó un párrafo octavo al citado precepto 4º, publicado el 17 de junio de 2014.
- Artículos 1, 2, 3, 9, 13, 18 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 2, 15, 16 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículo 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

V. Derechos fundamentales que se estiman vulnerados.

- Derecho a la identidad.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la gratuidad en el registro del nacimiento.

- Derecho de acceso a la información.
- Derecho de igualdad.
- Principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.
- Principio de legalidad tributaria.
- Principio de proporcionalidad en las contribuciones.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de proporcionalidad en las sanciones.
- Prohibición de multas excesivas.
- Obligación del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar derechos humanos.

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 Norma Fundamental; 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 invalidez de las normas generales precisadas en el apartado III del presente escrito, publicadas el 29 de marzo de 2019 en el medio oficial de difusión del estado de Morelos.

VII. Oportunidad en la promoción.

De acuerdo con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para 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, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos el 29 de marzo de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 30 de marzo de 2019 al domingo 28 de abril del mismo año. Sin embargo, al ser inhábil el último día para

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

VIII. Legitimación 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 este Organismo Autónomo, 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 29 de marzo de 2019, se publicaron en el Periódico Oficial “*Tierra y Libertad*” del Estado Libre y Soberano de Morelos, diversos Decretos por los que se expidieron distintas leyes de ingresos municipales locales, para el ejercicio fiscal 2019.

Dichos ordenamientos, a juicio de esta Comisión Nacional, prevén diversos supuestos que transgreden los derechos fundamentales de identidad, seguridad jurídica, gratuidad en el registro del nacimiento, acceso a la información e igualdad, así como los principios de legalidad, en su vertiente de taxatividad,

legalidad tributaria, proporcionalidad en las contribuciones, gratuidad en el acceso a la información y proporcionalidad en las sanciones.

Asimismo, este organismo protector de los derechos humanos estima que diversos preceptos controvertidos son contrarios a la prohibición de multas excesivas y a la obligación del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar derechos humanos.

Las disposiciones normativas cuya invalidez se solicita se encuentran afectadas de los siguientes vicios de inconstitucionalidad:

1. Establecen impuestos adicionales por la realización de pagos por concepto de diversas contribuciones y derechos municipales, los cuales no atienden a la capacidad contributiva de las personas.
2. Prevén cobros excesivos y desproporcionados por la reproducción de información pública, en virtud de las tarifas establecidas no atienden a los costos reales de los materiales utilizados para tal efecto.
3. Determinan multas fijas por cometer infracciones que no permiten individualizar las sanciones correspondientes en los casos concretos.
4. Regulan de manera indeterminada distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo (transgresión a la seguridad jurídica y al principio de taxatividad).
5. Prevé derechos por el servicio de alumbrado público sin establecer de manera suficiente los elementos de dicho tributo.
6. Fija un cobro injustificado por el registro extemporáneo de nacimiento a las personas mayores de 7 años.

Acorde a lo anterior, por cuestión de orden y método, la presente demanda desarrolla seis conceptos de invalidez que abordan, respectivamente, los temas antes indicados, en los cuales se argumentan las razones por las cuales se considera que las normas impugnadas resultan incompatibles con el parámetro de control de la regularidad constitucional.

Conviene precisar que respecto de todos y cada uno de los supuestos enlistados, ese Alto Tribunal ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto, determinando que resultan inconstitucionales por las razones que se abordarán en cada apartado.

En primer término, se expone la contravención de diversos preceptos de las leyes de ingresos municipales impugnadas al derecho de seguridad jurídica y al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez 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, 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.

Las disposiciones impugnadas en el segundo apartado establecen cobros excesivos y desproporcionados por la reproducción de información pública en copias simples, discos compactos y magnéticos, e impresiones, aunado a que establecen cobros por servicios indeterminados, 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 acordes con los precios en el mercado de los instrumentos de que se trate, dado que, desde el punto de vista constitucional, únicamente se puede cobrar por los costos de los materiales empleados para otorgar la información pública solicitada, así como por la certificación de la misma o en su caso, los gastos de envío.

El tercer supuesto se refiere a las normas que prevén multas fijas que, de acuerdo a la jurisprudencia de ese Tribunal Constitucional, 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.

En lo que respecta al cuarto tema, los preceptos cuya invalidez se reclama prevén cobros por multas derivadas de la comisión de infracciones administrativas consistentes en insultar, expresar frases obscenas e injuriosas, ofender, alterar la tranquilidad y el orden, faltar el debido respeto a la autoridad, realizar necesidades fisiológicas en la vía pública, producir ruidos excesivos o con el escape de un automóvil, así como asumir actitudes que atenten o provoquen un daño contra el orden público, las buenas costumbres y la moral, entre otras, lo cual conculca el derecho de seguridad jurídica y el principio de taxatividad, pues resultan ambiguas e indeterminadas, lo que genera incertidumbre respecto de la actualización de los hechos motivos de sanción, de forma que queda al arbitrio de la autoridad determinar en qué casos se surten los ilícitos.

La disposición impugnada en el quinto apartado no precisa la base gravable sobre la cual se determinará la tarifa correspondiente por el derecho de alumbrado público, lo que se traduce en una vulneración al derecho humano de seguridad jurídica, así como 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.

Finalmente, la disposición impugnada en el sexto concepto de invalidez establece un cobro por el registro extemporáneo del nacimiento de personas mayores de siete años de edad, norma que se erige como una medida que transgrede el derecho a la identidad, así como el de igualdad y la gratuidad en ese registro, consagrados en los artículos 1º y 4º, párrafo octavo de nuestra Norma Fundamental, respectivamente.

En esos términos, la presente impugnación tiene por objeto evidenciar la vulneración a los derechos fundamentales referidos por parte de las distintas leyes de ingresos de los municipios del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal en curso, para que sea ese Alto Tribunal quien determine lo conducente en relación con su validez constitucional.

X. Conceptos de invalidez

PRIMERO. Las normas precisadas en el apartado III.1 vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como el principio de proporcionalidad tributaria, al establecer la obligación a cargo de los contribuyentes de pagar un impuesto adicional cuyo objeto grava el pago por concepto de impuestos y derechos municipales que hayan realizado, lo cual no atiende a la capacidad contributiva de las personas que son sujetos de la contribución, por lo que se transgreden los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En 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 los principios de legalidad y 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 sustentar lo anterior, en primer término, 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, posteriormente 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 su finalidad es 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”, por lo que garantizan 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.

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 garanticen dichas prerrogativas 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, que 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 debe tener 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 lo es 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, 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 determinadas y 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, 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.

Es así que estos 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 de acuerdo con los mandatos constitucionales al momento de configurar las normas cuya expedición le compete, a fin de que se establezcan los elementos mínimos para que se evite 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 asegurar que no se vulneren 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 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, en 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

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, ello, a efecto 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 que rigen en materia recaudatoria además de ser derechos fundamentales, constituyen al mismo tiempo obligaciones que deben observar

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.”

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.

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 que se encuentran investidos de la potestad tributaria estatal.

Como se ha señalado, el precepto de la Norma Fundamental citado consagra los principios constitucionales tributarios de generalidad contributiva, reserva de ley o legalidad tributaria, 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 Constitución General de la República, en los términos siguientes:

- 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 beneficien 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 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.
4. **Impuestos:** son los tributos establecidos 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.

Sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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.

Previo a abordar propiamente el vicio de inconstitucionalidad aducido, este Organismo Autónomo considera necesario puntualizar que los principios tributarios que se encuentran establecidos en la Constitución Federal tienen un

alcance, contenido e implicaciones diversas dependiendo de la especie de contribución que corresponda entre las señaladas en líneas previas.

Así, por ejemplo, el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte 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 el tributo cuya constitucionalidad se cuestiona.

El Pleno de ese Tribunal Constitucional, 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 percepciones elevadas tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos.⁴

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, esa 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

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

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 del 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

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

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.

⁸ Cfr. *Ibidem*, pp. 22 y 23.

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, 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 de Morelos, 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.

En efecto, los artículos impugnados que establecen el impuesto adicional resultan inconstitucionales al transgredir el principio *supra* citado, 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 ese tenor la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 114/2013,⁹ determinó que los artículos 119 a 125 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos¹⁰ en los que se establece y regula el impuesto adicional, resultan inconstitucionales, al resultar contrarias al principio de proporcionalidad tributaria.

En dicha ejecutoria, dicha Sala del Máximo Tribunal del país examinó los elementos del mencionado tributo de la siguiente forma:

⁹ Véase la sentencia de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 114/2013, en la sesión del 12 de junio de 2013, bajo la ponencia del Ministro José Fernando González Salas.

¹⁰ **Artículo 119.** Es objeto del impuesto adicional la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio.

Artículo 120. Son sujetos del impuesto adicional quienes tengan a su cargo, directa o solidariamente, los pagos a que se refiere el Artículo anterior.

Artículo 121. Es base del impuesto los pagos por concepto de impuestos y derechos previstos en la Ley de Ingresos del Municipio.

Artículo 122. La tasa general del impuesto será del 25% sobre la base que señala el Artículo 121 y su aplicación se hará según lo dispone el Artículo 123 de esta Ley.

Artículo 123.- El Impuesto adicional referido a:

a).- Impuesto de traslado de dominio, así como de los derechos sobre fraccionamientos se aplicará como sigue:

I. El 15% se asigna para apoyo a educación;

II. El 5% se asigna Pro-Universidad;

III. El 2.5% se asigna al equipamiento y desarrollo de los Cuerpos de Bomberos Municipales, y

IV. El 2.5% se asigna al FAEDE.

Lo anterior se sumaría al 1.5% de los ingresos propios, participaciones federales e ingresos coordinados con que ya cuenta dicho fondo.

b).- Los demás impuestos y derechos.

25% General para el Municipio.

Artículo 124. El entero del impuesto se hará en el momento en que se realicen los pagos objeto del gravamen.

Artículo 125. Este impuesto no será objeto de reducción, su aplicación se hará sobre la base del crédito principal.

- **Sujetos pasivos.** Las aludidas personas que realicen los pagos de mérito.
- **Objeto del impuesto:** Gravar los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de la entidad federativa en comento.
- **Base gravable:** El monto de los pagos que se realicen por las mencionadas contribuciones.
- **Tasa:** Es del 25% sobre la mencionada base gravable.
- **Época de pago:** En el momento en que se realicen los pagos objeto del gravamen.
- **Destino de lo recaudado.** Si el tributo se genera por el pago del impuesto de traslado de dominio –se encuentra derogado desde mil novecientos ochenta y nueve, y absorbido o sustituido por el impuesto sobre adquisición de inmuebles, mediante decreto publicado en el periódico oficial del veinticinco de enero de mil novecientos ochenta y nueve–, así como por enterar los derechos sobre fraccionamientos, el 15% de lo recaudado se destinará para apoyo a la educación; el 5% Pro-Universidad; y, el 5% para fondo de fomento a la industrialización.

Si el impuesto se causa por los pagos que se realicen por los demás impuestos y derechos, entonces el 25% recaudado se destinará para cubrir los gastos generales del Municipio.

Así, la Segunda Sala resolvió que las normas que regulan el impuesto adicional en la Ley de Hacienda de la entidad, son contrarias a los principios constitucionales tributarios, pues dicha contribución fue estructurada para gravar de manera global todos 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, por lo que no puede estimarse que participe 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 previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de que se trate del estado de Morelos.

De manera que se concluyó que el impuesto adicional previsto en los artículos 119, 120, 121, 122, 123, 124 y 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, al tener como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria al pagar el contribuyente los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado, 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, por lo que es inconcuso que vulnera el principio de proporcionalidad tributaria.

De la resolución de dicha contradicción de tesis, derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 126/2013, Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIV, Tomo 2, septiembre de 2013, 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.”

Dado que las leyes de ingresos impugnadas remiten a las normas de la Ley General de Hacienda local, al regular en los mismos términos los elementos del

tributo, o bien, al auto-integrarse con las disposiciones de dicho ordenamiento para la configuración del impuesto adicional, no resultan compatibles con el texto constitucional, pues vulneran el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria reconocidos en la Norma Fundamental, debido a que 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, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Finalmente, es necesario precisar que el legislador local únicamente señaló la estimación de ingresos que se recaudarán por el concepto de impuestos adicionales en la Ley de Ingresos para el Municipio morelense de Miacatlán, no obstante, el Congreso de la entidad omitió establecer en la literalidad de su cuerpo normativo disposición alguna en la que se definieran los elementos de la pretendida contribución; empero, en una interpretación sistemática y armónica, las autoridades municipales realizarán el cobro en términos de la Ley General de Hacienda Municipal estatal que, como ha sido expuesto, resulta inconstitucional.

Por las anteriores consideraciones, lo procedente es que el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional declare la invalidez de los numerales de las leyes de ingresos de los municipios del estado de Morelos que establecen el impuesto adicional para el ejercicio fiscal 2019, señalados como inconstitucionales, y por extensión, las relativas de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado Morelos.

SEGUNDO. Las disposiciones normativas precisadas en el apartado III.2, contenidas en diversas leyes de ingresos municipales del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, al prever cobros excesivos y desproporcionados por la reproducción de información pública en copia simple, discos compactos y magnéticos, e impresiones, entre otros, vulneran los derechos de acceso a la información, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información y proporcionalidad en las contribuciones, contemplados en los artículos 6º, apartado A, fracción III,

31, fracción IV, de la Constitución General, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas, que establecen el pago excesivo por la reproducción de documentos solicitados en fotocopias, impresiones, así como la entregada en medios magnéticos u ópticos, mismos que implican una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública y una vulneración al derecho de seguridad jurídica y a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria.

Para una mayor claridad, este concepto de invalidez se desarrollará en dos subapartados: el primero, en el cual se abordan brevemente los alcances del derecho a la información, el principio de gratuidad, así como sus dimensiones individual y social, a efecto de exponer las razones por las cuales se estima que los preceptos combatidos son inconstitucionales; en el segundo, se precisará que la indeterminación de los elementos de un derecho relativo a esta materia de algunas normas en particular, vulnera el principio de legalidad tributaria.

A. Derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad.

Las normas objeto de impugnación establecen diversos costos por derechos causados por servicios prestados en materia de acceso a la información por lo siguiente:

- Copias simples.
- Impresiones.
- Por la reproducción de información en medios magnéticos y ópticos.

Las tarifas previstas en las normas impugnadas en las diversas leyes de ingresos para los municipios de Morelos varían en cuanto a la cuota impuesta. En algunos casos se prevé un monto de hasta la cantidad de una vez el valor de Unidad de Medida y Actualización (UMA), cuyo valor diario para la presente anualidad es

de \$84.49, de conformidad con la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).¹¹

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dichas disposiciones resultan excesivas e injustificadas, pues de ninguna forma puede considerarse que el costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información solicitada resulte proporcional.

Para sustentar la premisa anterior, enseguida se desarrolla el alcance del derecho fundamental de acceso a la información con base 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 Justicia, 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 fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.
2. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.
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.

Destacando, en el primer punto que por información pública se entiende el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier

¹¹ Consultado el 26 de abril de 2019 en: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.

Por su parte, las fuentes internacionales —artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos— consagran el derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión, en tanto 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*, 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.
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.

A continuación, se citan los párrafos que se estiman pertinentes en los apartados conducentes, del caso al que se ha hecho referencia y que contempla los principios que han quedado señalados en la numeración del párrafo anterior:

“77. [...] la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.”

“80. [...] [e]l acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana [...]”

“92. La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.”

“163. [...] el Tribunal considera necesario reiterar que el deber general comprendido en el artículo 2 de la Convención implica la supresión tanto de las normas como de las prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violaciones a las garantías previstas en la Convención, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Por ello, Chile debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección al derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, dentro de las cuales debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados.”

“137. El Estado debe garantizar que, ante la denegatoria de información bajo el control estatal, exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita que se determine si se produjo una vulneración del derecho del solicitante de información y, en su caso, se ordene al órgano correspondiente la entrega de la información. En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en esta materia. De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 2 y 25.2.b) de la Convención si el Estado Parte en la Convención no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho tiene que crearlo.”

“161. La Corte también estima importante recordar al Estado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención, si el ejercicio de los derechos y libertades protegidos por dicho tratado no estuviere ya garantizado, tiene la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

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,¹² el derecho de acceso a la información constituye un medio o

¹² 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.”**

instrumento para el ejercicio de otros derechos. 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 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 pertinente puntualizar que, de una interpretación armónica y sistemática del artículo 6 de la Norma Fundamental y el diverso 141¹³ de la Ley

¹³ **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.

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:

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 a cargo de las autoridades estatales y éstas no podrán aplicar cobro por los procesos a través de los cuales se pone a disposición del público la información.

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 u ópticos, 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 y de derecho, 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 individual¹⁴.

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 solitud de información.

Acorde a lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia 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

¹⁴ 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.”**

documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa.¹⁵

Adicionalmente, este Organismo Constitucional Autónomo 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 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.

Sentados estos presupuestos, ahora se exponen los motivos por los que se estiman inconstitucionales los preceptos a los que se ha hecho referencia de las diversas Leyes de Ingresos de los Municipios del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que contemplan cobros por la reproducción de información y documentos, ya sean fotocopias, impresiones y almacenamiento en disco compacto, entre otros, que se estiman excesivos e injustificados en razón del costo del material empleado para ello, lo que implica una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública.

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 las porciones normativas impugnadas, se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.

¹⁵ Tesis Aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, pág. 839, de rubro siguiente: **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL.”**

Ello implica que las normas impugnadas se traducen en un obstáculo para el ejercicio pleno al derecho humano de acceso a la información, puesto que de forma injustificada y desproporcionada se pretende establecer un cobro por la expedición de reproducciones por el propio solicitante.

La exclusión del cobro por el ejercicio del derecho de acceso a la información responde a que el principio de gratuidad que rige la materia no permite un cobro *per se* por la solicitud de información, sino que la posibilidad de erogaciones responde a resarcir económicamente los gastos de materiales o caso de envío de la información que llegan a suscitarse; situación que no ocurre en los casos impugnados, puesto que las tarifas que establecen las normas por información reproducida en diversas modalidades, no resultan razonables ni justificadas.

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

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.¹⁶

Además, el legislador dispuso que la información debe ser entregada sin costo, cuando el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, —como ocurre en el caso del artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, en el que prevé un cobro de 1 UMA por la digitalización en medio magnético proporcionado por

¹⁶ 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.

el contribuyente—, o cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.

Lo anterior se corrobora con el texto de la 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, que, por su relevancia, a continuación, se transcriben los párrafos pertinentes:

*“...Se plantea incorporar que el ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito, **y 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, conforme a la normatividad aplicable.***

Se prevé que las leyes que establezcan los costos de reproducción y certificación, para efectos de acceso a la información, deberán considerar en su determinación que los montos permitan o faciliten el ejercicio de este derecho. Para el caso de los costos de envío de la información, dicho fin se procurará a través de la celebración de convenios que reduzcan sus montos de manera significativa. Resulta claro que un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información es precisamente la "gratuidad de la información", distinguible de lo que es la reproducción de la información.

....

Por lo que el principio de gratuidad permite hacer accesible el derecho de acceso a todos, al determinarse como gratuitos los procedimientos, al establecerse medios electrónicos en su acceso, costos razonables de reproducción, órganos garantes administrativos no judiciales, ente otros mecanismos más para asegurar dicho principio, y evitar que el ejercicio del derecho sea solo un derecho de unos cuantos.

En el contexto del principio de gratuidad se propone que cuando los sujetos obligados posean la información solicitada en medios electrónicos, deberán privilegiar el acceso gratuito a la misma. De estar de acuerdo el particular, en que la entrega de la información se realice en el medio electrónico en el que se encuentra, se le enviará sin costo alguno, mediante correo electrónico o se le pondrá a su disposición la dirección electrónica completa del sitio donde se encuentra la información requerida, comunicándole los datos que le permitan acceder a la misma. Con estos postulados se reitera, el espíritu de la Constitución General, de que el acceso a la información debe ser ágil, sencillo, expedito y no oneroso. Ya que se trata de aprovechar los medios de comunicación electrónica a fin de que la información sea accesible en línea. Dichos principios no tienen más limitantes que la reproducción de la información implique medios materiales como la copia simple o certificada, por citar algún ejemplo, y que la naturaleza del documento impida la digitalización o escaneo de la misma para su entrega en el sistema automatizado.

“...Uno de los puntos fundamentales del debido ejercicio del derecho de acceso a la información, consiste en la gratuidad de la información que soliciten los particulares y que estén en posesión de los sujetos obligados.

Por tal motivo, se consideró importante en esta propuesta que toda persona que desee ejercer su derecho de acceso a la información, en principio debe tener acceso de manera gratuita. Sin embargo, como esto no siempre es posible, también se establecieron los mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación por la entrega de la información solicitada.

Así, se advierte que los costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de 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.

Además, se establece que la información deberá ser entregada sin costo, cuando el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, o cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples...”

Como se desprende de las líneas transcritas, el legislador federal, en observancia al principio de gratuidad consagrado en el artículo 6° de la Constitución Federal, buscó que los solicitantes no debían realizar erogación alguna, cuando ellos mismos proporcionaran el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información.

Lo anterior se robustece en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de cuyo texto conviene destacar lo siguiente:

“Adicionalmente, el principio de gratuidad resulta elemental y se constituye con la premisa de que la entrega de la información es siempre gratuita para el ejercicio del derecho de acceso a la información; sin embargo, esto es distinto a entender la reproducción de la información, verbigracia, será impresa en copias simples, certificadas o bien discos compactos que la contengan a través de archivos electrónicos, y por ello, el costo sólo podrán constituirse en aquel suficiente para recuperar los costos de reproducción y en su caso el envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas. Dichos

costos de reproducción y certificación, deberán estar previstos en las leyes reglamentarias y considerar que en ningún caso podrán ser tales que impidan con ese hecho el ejercicio del derecho de acceso a la información.

*Por tal motivo, para estas Comisiones Dictaminadoras, resulta necesario establecer mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación para la entrega de la información solicitada y que toda persona tenga acceso de manera gratuita. Por ello, los costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; así como del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda; **e incluso, la información deberá ser entregada sin costo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, o bien, cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.***

Para el efectivo cumplimiento del principio de gratuidadl as Comisiones Dictaminadoras consideran necesario, especificar la gratuidad de los procedimientos, mediante la utilización de medios electrónicos, ente otros mecanismos, que aseguren un eficaz ejercicio del derecho de acceso a la información, privilegiando el acceso gratuito a la misma; así, la entrega de la información podrá realizarse en el medio electrónico en el que se encuentra, enviándosele al particular sin costo alguno, a través de correo electrónico o poniendo a su disposición la dirección electrónica del sitio donde se encuentre la información requerida y todos los datos necesarios para su acceso.

En tal tesitura, es importante que los sujetos obligados mecanismos permitan la disponibilidad de la información en formatos digitales, pues resulta más sencillo solicitar información en formato electrónico y que pueda ser enviada a los solicitantes por la plataforma destinada para ello o bien por correo electrónico, permitiendo un almacenamiento, difusión y consulta más asequible.”

A mayor abundamiento, conviene traer a colación el Dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyas líneas a destacar en el caso concreto son de la literalidad siguiente:

“5.- El principio de gratuidad. El artículo 6o, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que toda persona tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o rectificación de éstos sin necesidad de acreditar su interés o de justificar su utilización. El principio tiene la finalidad de combatir

*cualquier muestra de discriminación a cualquier persona por motivos de su condición económica y garantizar a toda la ciudadanía el acceso a la información, ya que el ejercicio de este derecho no puede estar condicionado. El principio de gratuidad resulta elemental y se constituye con la premisa de que la entrega de la información es siempre gratuita para el ejercicio del derecho de acceso a la información; sin embargo, esto es distinto a los costos generados por la reproducción y certificación de la información generada que deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; así como del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda; **e incluso, la información deberá ser entregada sin costo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, o bien, cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.***

De las consideraciones transcritas, tomadas al momento de elaborar la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende que el Legislador Federal, en aras de garantizar la efectividad plena del ejercicio del derecho de acceso a la información, y respetar el principio de gratuidad que rige la materia, previó que era posible establecer cuotas de recuperación por los materiales estrictamente utilizados en la reproducción de la información solicitada.

El establecer un cobro tan elevado por la reproducción de información ya sea en copias simples, impresiones, almacenamiento en disco magnético y compacto, disco versátil digital (DVD), o por la digitalización en medio magnético proporcionado por el contribuyente entre otros, 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, las disposiciones impugnadas se oponen al libre ejercicio del derecho de acceso a la información, consecuentemente contrarias al 6°, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, y 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.¹⁷

Es de concluirse, por tanto, que los cobros excesivos establecidos en las normas impugnadas de los diversos Municipios del estado de Morelos hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de una medida injustificada. Esto, dado que las cuotas que prevén los preceptos impugnados, no tienen 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 desproporcionado sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al realizar cobros injustificados por 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 inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

De tal suerte, que con las normas impugnadas que se someten a control de esa Suprema Corte, también se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho al acceso a la información, porque el Estado de Morelos no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras

¹⁷ 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, p. 551, del rubro siguiente: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.”**

legales para consecución de ese derecho de las personas, como son los cobros decretados en las normas legales que se combaten.

Es así que, 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. De modo que la norma impugnada se traduce en un obstáculo para el ejercicio pleno al derecho humano de acceso a la información, puesto que se pretende establecer un cobro 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, deben cumplir con los principios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, entre los cuales se encuentra el de proporcionalidad en las contribuciones, cuya naturaleza fue expuesta en el concepto de invalidez previo.

Sin embargo, por las razones que fueron expuestas con anterioridad, los preceptos impugnados no cumplen con el mandato de proporcionalidad, en virtud de que, a fin de cumplir con el mismo en materia de derechos, al consistir en contribuciones con una noción de contraprestación, debe existir una relación razonable entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado.¹⁸

En el caso concreto, la cuota que se establece en las normas controvertidas debe guardar exacta concordancia con el costo del medio mediante el cual se reproduce la información solicitada, ya sea en copias fotostáticas, impresiones, o discos compactos, lo cual no acontece. Máxime que dicho principio aplicable en materia fiscal debe interpretarse de manera conjunta con el diverso de

¹⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 41/96 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materias Constitucional y Administrativa, Tomo IV, julio de 1996, pág. 17, del rubro: **“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA.”**

gratuidad que se consagra en la fracción III del apartado A del artículo 6º de la Norma Fundamental, en el sentido de que únicamente podrá realizarse el cobro indispensable para recuperar el costo de los materiales utilizados para cumplir con la entrega de la información solicitada por la persona peticionaria.

B. Transgresión al principio de legalidad tributaria en derechos por servicios relacionados con el acceso a la información.

Al margen de lo expuesto en la sección anterior, esta Comisión Nacional advierte que en algunas leyes de ingresos municipales del estado de Morelos se establecen cuotas “*por cualquier otro servicio no especificado*”, o similares, relacionados con la materia de transparencia, como es el caso del artículo 46, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, que prevé una cuota de 1 UMA por tal motivo, de ahí que se considera que esas prescripciones normativas vulneran el principio de legalidad tributaria.

Lo anterior es así, dado que los derechos, al ser contribuciones establecidas en la 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, también deben observar las bases y principios establecidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal.

Entre tales previsiones constitucionales, se encuentra el mencionado principio de legalidad tributaria –como vertiente especializada del diverso de reserva de ley– que se configura como una exigencia de primer orden que implica una obligación legislativa de prever expresamente en una ley formal y material los elementos de una contribución, de conformidad con el cual ningún órgano exactor del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por una disposición legal anterior. De manera que, de no respetarse ese principio, no podría considerarse que un tributo fue establecido de forma equitativa y proporcional.¹⁹

¹⁹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 77/99 del Pleno de ese Alto Tribunal, Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, agosto de 1999, pág. 20, del rubro siguiente: “**LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL.**”

En otros términos, dicho principio se traduce en la exigencia de que sea el legislador quien determine los elementos esenciales de la contribución y no otras autoridades, es decir, que deben contenerse en un ordenamiento con rango de ley formal y materialmente, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su calidad de contribuyentes.

Por ello, la indeterminación en cuanto a los elementos esenciales de los derechos derivados de un servicio prestado propicia la discrecionalidad o arbitrariedad en el cobro de la tarifa correspondiente establecido en la norma, como acontece en el caso concreto, en el que no se especifica qué otros servicios llevados a cabo por la autoridad municipal, a su juicio, deben causar el pago previsto en la disposición legal que será requerido a las personas que soliciten información.

De esta forma se vulnera el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que ello implica que se deja al arbitrio de un órgano administrativo municipal el establecimiento del hecho imponible como elemento esencial de dicha contraprestación que deban cubrirse por los servicios en materia de acceso a la información, en perjuicio de la seguridad jurídica de los contribuyentes y del ejercicio de su derecho de acceso a la información.

Consecuentemente, las disposiciones impugnadas no permiten que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas municipales, en razón de que las personas usuarias de los servicios por acceso a la información no sabrán a qué atenerse cuando soliciten ante la autoridad correspondiente la información que requieran.

Ello, en virtud de que la indeterminación en que incurren las normas controvertidas provoca incertidumbre a las personas que no tendrán certeza sobre si un servicio en concreto, a juicio de la autoridad municipal, requerirá de un pago; asimismo, ya que la tarifa se encuentra fijada en la ley, podría resultar incluso excesiva o injustificada en razón del servicio prestado, dado que por la generalidad de la disposición, podrá requerirse el cobro por cualquier motivo, por

ejemplo, por la búsqueda de información, en cuyo caso se actualizarían las razones de inconstitucionalidad expuestas en el subapartado anterior.

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 y desproporcionados por la reproducción de información.

En conclusión, el cobro que realizan las normas impugnadas hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de una medida injustificada, aunado a que no respetan el principio de proporcionalidad y legalidad en las contribuciones, dado que la cuota que prevén los preceptos impugnados y, en su caso, la indeterminación de los elementos del tributo, carece de sustento constitucional y no persiguen una finalidad constitucionalmente válida y, por el contrario, representan un obstáculo para el ejercicio del derecho en cuestión, por lo cual deberán ser expulsadas del orden normativo morelense.

TERCERO. Los artículos precisados en el apartado III.3, al establecer diversas multas fijas, implican una sanción desproporcionada, absoluta e inflexible, que no atiende a la gravedad de la falta cometida y el daño causado, 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 Federal.

En principio, se considera pertinente mencionar que 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 pues propician excesos autoritarios.²⁰

²⁰ Tesis de 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**

En ese sentido, la presente impugnación tiene por objeto demostrar que los artículos impugnados transgreden 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 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.

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 de la autoridad.

En este orden, es de señalarse que toda la actuación estatal se encuentra constreñida 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. No obstante, dicha facultad, se encuentra limitada por diversos lineamientos que deben ser observados para asegurar la constitucionalidad y convencionalidad de las normas.

Por otra parte, el artículo 22 de la Constitución Federal consagra el principio de proporcionalidad en las sanciones, en tanto prohíbe las multas excesivas, el cual

IMPOSICIÓN, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Tesis de 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.”***

se erige como una prohibición de la injerencia desproporcional del Estado al momento de establecer las sanciones, que deben ajustarse al grado de afectación al bien jurídico tutelado. Dicho principio opera tanto para el legislador al crear las normas como para el operador jurídico al aplicarlas e, incluso, en el momento de su ejecución.

Es así que el artículo constitucional en cita prohíbe la desproporcionalidad 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, el concepto de multa excesiva es referido en términos generales lo que comprende a esa categoría de sanciones en delitos como en infracciones administrativas.

En ese sentido, 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 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 consecuencia de derecho sea impuesta en un caso por un

tribunal y en otro por la autoridad administrativa, no constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas sancionadoras.²¹

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.²²

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, 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 la referida entidad federativa, para el

²¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, 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.”***

²² 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.

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, en materia de protección al ambiente, por no comparecer a los citatorios que formule el Juzgado Cívico, de protección civil, por normatividad relativa a las contribuciones, entre otras.

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 en 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 multas previstas en los diversos señalados en el apartado correspondiente del presente curso, 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 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, generando.²³

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

²³ 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.**

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 orden jurídico mexicano; dentro de estos límites se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, por lo que resulta evidente que el Congreso morelense no respetó 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 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, tanto las sanciones penales como las de carácter administrativo, deben ser individualizadas tomando en consideración la responsabilidad y la capacidad económica de la persona sancionada, entre otros criterios.

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, transgresora 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, de la 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 concurran en cada caso.

En esta tesitura, los artículos impugnados, por el solo hecho de prever una cantidad fija como monto de las multas, resultan desproporcionadas, al no establecer 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 las leyes de ingresos de los municipios de Amacuzac, Atlatlahuacan, Cuernavaca, entre otras, señalen que la autoridad encargada de imponer las respectivas sanciones pecuniarias deban individualizarla tomando en cuenta diversos criterios como la gravedad de la falta cometida, la condición económica del infractor, la reincidencia y demás circunstancias específicas.

Lo anterior, dado que, a juicio de este Organismo Nacional, dichas disposiciones tampoco permiten una individualización de la sanción, pues aun cuando la autoridad haga 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, debido a que prever una sanción fija necesariamente conlleva la imposibilidad para que el aplicador de la misma pueda realizar su concreción, de forma que siempre se impondrá la misma, pues las normas impugnadas no señalan un monto mínimo y máximo para la variación del quantum de la multa.

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 contrarias al 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. Las normas indicadas en el apartado III.4 prevén diversas multas por insultar, expresar frases obscenas e injuriosas, ofender, alterar la tranquilidad y el orden, faltar el debido respeto a la autoridad, realizar necesidades fisiológicas en la vía pública, producir ruidos excesivos, así como asumir actitudes que atenten o provoquen un daño contra el orden público, las buenas costumbres y la moral, dormir en la calle, entre otras, las cuales implican una indeterminación en las conductas sancionables, por lo que se vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya se desarrolló en el primer concepto de invalidez, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad implican que toda persona debe estar protegida de las actuaciones arbitrarias de las autoridades, las cuales solamente pueden hacer aquello que la Norma Fundamental y las leyes que de ella emanen les facultan.

En el presente apartado se argumenta que las disposiciones impugnadas vulneran el derecho a la seguridad jurídica al prever una multa a las personas

que insulten, expresen frases obscenas e injuriosas, ofendan, alteren la tranquilidad y el orden, falten el debido respeto a la autoridad, realicen necesidades fisiológicas en la vía pública, produzcan ruidos excesivos, así como asuman actitudes que atenten o provoquen un daño contra el orden público, las buenas costumbres y la moral, dormir en la calle, entre otras conductas, dado que ello no permite que los gobernados tengan plena certeza de qué tipo de conductas son las que se consideran reprochables conforme a la ley.

Para una mayor claridad en el desarrollo de este concepto de invalidez, a continuación, se divide en cuatro sub apartados, en atención a la conducta que actualiza la hipótesis de la imposición de la multa.

A. Por Insultos, frases obscenas, ofensas y faltar el respeto a la autoridad a cualquier miembro de la sociedad.

Los artículos impugnados en este concepto de invalidez no permiten que las personas tengan conocimiento suficiente de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades en caso de exteriorizar una manifestación o idea que pudiera constituir una presunta ofensa, insulto, frase obscena o falta de respeto, ya sea dirigida tanto a las autoridades como a miembros de la sociedad.

Si bien el legislador de Morelos consideró necesario contar con mecanismos que podrían perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lo cierto es que las medidas resultan desproporcionadas.

Ello en razón de que el creador de la norma, debió ser de tal manera cuidadoso que se respetaran los diversos derechos que pudieran pugnar como, en el caso, el derecho de seguridad jurídica que exige dotar de certidumbre a las personas respecto de las consecuencias jurídicas que derivan de las conductas que llevan a cabo.

En ese sentido, de un análisis de las normas que se controvierten, resulta patente que las normas objeto de control permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas,

cualquier acto de expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como ofensivo contra cualquier persona a las que se infieran.

De manera específica, algunas de las normas objeto de impugnación contemplan los insultos y ofensas en contra de las autoridades. Dada la especial calidad del sujeto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁴ ha señalado que los límites de crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un más riguroso control de sus actividades y manifestaciones en comparación con aquellos particulares sin proyección pública alguna pues, en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.²⁵

Esto no significa que la proyección pública de las personas las prive de su derecho al honor. En este sentido, es importante enfatizar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, sin embargo, tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.²⁶

Por ello, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las disposiciones normativas que se controvierten no se encuentran debidamente

²⁴ Tesis aislada 1a. XLIII/2010, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI de marzo de 2010, página 928, del rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA INTIMIDAD. PARÁMETROS PARA RESOLVER, MEDIANTE UN EJERCICIO DE PONDERACIÓN, CASOS EN QUE SE ENCUENTREN EN CONFLICTO TALES DERECHOS FUNDAMENTALES, SEA QUE SE TRATE DE PERSONAJES PÚBLICOS O DE PERSONAS PRIVADAS.”**

²⁵ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 113/2015 y su acumulada 116/2015, correspondiente al veintinueve de mayo de dos mil dieciocho.

²⁶ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 31/2013 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, p. 537, del rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO.”**

acotadas en atención al criterio aludido, lo cual permite que se sancione de manera discrecional a las personas que realicen una expresión dirigida a autoridades que pudiera no considerarse lo suficientemente grave como para ser reprochable.

Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conlleva las actividades o actuaciones de una persona determinada.²⁷ Esta aclaración es fundamental en tanto que las personas no estarán sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad durante todas sus vidas, sino que dicho umbral de tolerancia deberá ser mayor solamente mientras realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de trascendencia pública.

Es decir, los artículos impugnados lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, constituyen una restricción indirecta carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad municipal pueda determinar discrecionalmente cuando un sujeto expresa una ofensa, insulto o falta de respeto hacia la autoridad o algún particular, que lo haga acreedor a la imposición de una sanción.

Es de advertirse que la enunciación de las conductas susceptibles de ser sancionadas permite un amplio margen de ambigüedad, pues ello se sustenta en una apreciación subjetiva acerca del menoscabo en la estimación personal o en la honra de una persona para que se considere agredida por otro sujeto. Para que ello ocurra, se requiere que el individuo valore si se le ha causado un daño a su dignidad o estimación propia, lo cual resulta desconocido e indeterminado para el resto de las personas.

Es decir, la calificación del insulto, ofensa y falta de respeto no responderá a criterios objetivos, sino que quedan en el ámbito estrictamente personal. En esa medida, la relatividad del grado de afectación puede variar entre cada persona,

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 86.

bien sea por la determinación de su carácter, su estimación persona, su entorno social, familiar e incluso educativo, que definirán cuando algún tipo de expresión pudiera resultarle altamente injurioso, mientras que para otros no representaría ningún tipo de afectación.

Por tales razones, ese tipo de actos adolece de un amplio margen de apreciación, al no permitir discernir en todos los casos cuando una conducta pudiera resultar un insulto, una ofensa o una falta de respeto, ya que la valoración de sentirse agraviado queda en la estricta esfera personal de los sujetos.

Ello significa que existe la posibilidad de que el individuo a quien se dirige la sanción no tenga la certeza de que con su conducta pueda o no actualizar la acción que conforma el ilícito. Lo anterior es así debido a que aluden a referencias imprecisas o indeterminadas, que conlleva a un amplio espectro de conductas, pues un mero pronunciamiento de una palabra o gesticulaciones puede incluir la imputación de hechos falsos o la formulación de juicios de valor respecto de la presunta víctima.

El Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 2255/2015, emitió consideraciones importantes con relación al delito de ultraje y el problema del empleo de vocablos vagos e imprecisos en las normas punitivas:

- Se debe atender a la totalidad de la disposición en que se encuentra tal vocablo y el contexto en el que se aplica para determinar si es que el grado de indeterminación resulta razonable o no, atendiendo al principio de taxatividad.
- Si las precisiones de la norma penal resultan insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que actualiza el tipo, el enunciado normativo resultará abierto al grado que en cada caso la autoridad competente es quien califica, según su arbitrio, las palabras expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan un ultraje, lo que genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.

- Al no estar debidamente definidos cuáles actos o conductas causan un agravio, propio del ultraje, impide que los destinatarios de la norma puedan saber con razonable precisión cuál es la conducta que en su interacción con la autoridad será sancionada penalmente, por considerarse un ultraje.²⁸

Si bien no escapa al conocimiento de esta Comisión Nacional que el Máximo Tribunal se refiere de manera concreta a la materia penal, resulta importante destacar que el principio de taxatividad debe estimarse aplicable a la materia administrativa sancionadora, ya que de ésta también derivan algunas penas o sanciones como resultado de la facultad punitiva del Estado, como se expuso en el concepto de invalidez que antecede.

En efecto, el carácter de ser considerado el derecho penal como la “*última ratio*” existe junto a él otra manifestación con semejantes características como lo es el procedimiento administrativo sancionador, en virtud de que ambos ejercen el castigo derivado del Estado en algunos supuestos, como la facultad con la que cuenta para imponer penas, sanciones o medidas de seguridad ante la comisión de actitudes contrarias a derecho.²⁹

Ante tal circunstancia, se considera que mediante el procedimiento administrativo sancionador el Estado ejerce su potestad punitiva que trae como consecuencia que el ciudadano se pueda ver sancionado, por tanto, los derechos y garantías propias del procedimiento han de ser observadas con rigor.³⁰

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

²⁸ Sentencia pronunciada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo Directo en Revisión 2255/2015, del 07 de marzo de 2016, p. 34.

²⁹ Resolución del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de la contradicción de tesis 200/2013, de 28 de enero de 2014, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero, Párr. 101

³⁰ *Ibidem*, párr.103.

su aplicación. De tal manera, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.³¹

Ello viene a significar que el principio de taxatividad resulta de suma relevancia para atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios.

Si bien es cierto que esa Suprema Corte ha establecido que lo anterior no implica que, para salvaguardar el referido principio, el legislador tenga la obligación de definir cada vocablo que emplea, dicho Tribunal ya se ha pronunciado en lo tocante a castigar el ultraje, el cual al resultar muy abierto y posibilitar la restricción de conductas que pudieran actualizar la conducta típica, fue considerado transgresor del principio de taxatividad.

Por el tipo de relación *supra* a subordinación que existe entre los particulares y las autoridades, los gobernados se encuentran en una situación desventajosa frente a aquéllos, pues, como ya se hizo notar con antelación, la valoración de la ofensa, insulto y la falta de respeto depende de manera exclusiva de la apreciación subjetiva de los individuos en la medida en que estimen que las acciones aludidas le causaron un daño, lo que quiere decir que el presente caso, la autoridad de manera arbitraria determinará cuando un sujeto será acreedor a una sanción por haberle ofendido o insultado.

Por otro lado, en cuanto a la imposición de multas por ofender a cualquier miembro de la sociedad, operan las mismas consideraciones vertidas en cuanto a la delimitación de la conducta que se castiga, pues como ya quedó expuesto, no permite al destinatario de la norma determinar cuándo su conducta podría actualizar la hipótesis legal y, en consecuencia, hacerse acreedor a una sanción.

³¹ Tesis de Jurisprudencia 1ª./J.54/2014 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materia Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Libro 8, julio de 2014, p. 131, de rubro: "**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTENIDO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLE DESTINATARIOS**".

No obstante, en ese supuesto, al ser las relaciones entre los sujetos distintas a las que se tiene respecto de la autoridad, se requiere también tomar en consideración otros aspectos de igual envergadura.

B. Por la producción de ruidos excesivos.

Por cuanto hace a las disposiciones que multan la producción de ruidos excesivos, conviene precisar que las actividades propias de la manifestación de ideas, así como de la realización de cualquier tipo de actividad en el espacio público y privado, necesariamente trae aparejada la emisión ruidos que la autoridad puede estimar como excesivos.

De ello se colige que, en aras de salvaguardar la tranquilidad de las personas, la autoridad válidamente podría multar a una persona aduciendo la comisión de dichas infracciones, por ruidos que le parezcan “excesivos”, sin que existan parámetros objetivos para la determinación de que se debe entender por tal concepto.

Cabe destacar que las normas que se impugnan, al indicar que una infracción la constituye el producir ruidos excesivos, implican necesariamente una evaluación subjetiva, cuya brecha de apreciación de la norma se abre desproporcionadamente pues en ese tenor cualquier ruido sería susceptible de considerarse que excede lo que la autoridad considera normal.

Es decir, lo que puede resultar un ruido excesivo para una persona no implica que lo sea para todos, pues ello depende del margen de tolerancia de cada individuo. Así, en el caso concreto las normas que se impugnan en este medio abstracto de constitucionalidad tiene un espectro de aplicación muy amplio.

Lo anterior implica que la norma pone en riesgo el ejercicio de una multiplicidad de derechos, pues si bien es cierto que dentro de un Estado Constitucional Democrático de Derecho son admisibles las restricciones a los mismos, lo cierto es que la norma que se somete a control constitucional permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que consciente que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier ruido producido sea susceptible de una sanción

administrativa, de acuerdo con los parámetros desarrollados previamente en el concepto de invalidez que nos ocupa.

En suma, se colige que el legislador del estado de Morelos estableció sanciones de carácter administrativo de forma ambigua, vaga, imprecisa y excesivamente amplia, situación que implica incertidumbre para los gobernados, pues las normas impugnadas no les permite conocer el objeto preciso de la prohibición, que además, por su carácter subjetivo de apreciación, puede redundar en restricciones arbitrarias y por tanto hacer nugatorios otros derechos fundamentales, por lo cual ese Alto Tribunal debe declarar su inconstitucionalidad.

C. Alterar el orden, la tranquilidad, las buenas costumbres y la moral.

Por lo que hace a las disposiciones normativas impugnadas que establecen multas a las personas que de alguna manera realicen conductas que alteren el orden, la tranquilidad, las buenas costumbres y la moral, tampoco permiten que las personas tengan conocimiento suficiente de las conductas que serán susceptibles de sanción por las autoridades, toda vez que dichos términos son subjetivos, por lo que permiten que de manera arbitraria la autoridad sancionadora determine lo que se va a entender por aquellos.

Lo anterior es así en virtud de que, dado que los conceptos de “moral”, “buenas costumbres”, “orden” y “tranquilidad”, son abstractos e indefinidos por la norma, así como atendiendo a su mutabilidad y cambio constante desde una perspectiva social y de persona a persona, su determinación no puede ser exclusivamente valorativa, ni atender a los criterios de un grupo, sino que debe quedar plenamente establecida la medida y alcance de los mismos, para poder ser susceptibles de constituir restricciones legítimas.

En este sentido, lo que puede resultar para una persona como contrario a las buenas costumbres y la moral, o que altera la tranquilidad y el orden, no implica que lo constituya para todos, por lo cual, en el caso concreto las porciones normativas y demás disposiciones que se impugnan tienen un espectro de

aplicación demasiado amplio, en detrimento de la seguridad jurídica de las personas.

Resulta necesario señalar que lo que debe entenderse por "moral" o por "buenas costumbres", no puede identificarse con las normas culturales que prevalecen en una sociedad y época determinadas, ni siquiera apelando a lo que consideran las mayorías, pues ello constituiría una herramienta para hacer nugatorios los derechos fundamentales de las minorías, y resultaría contrario al pluralismo característico de una sociedad democrática.

Por lo tanto, las normas que se combaten, al contener términos susceptibles de valoraciones subjetivas, dejan al arbitrio de la autoridad la determinación de las conductas sancionables, en una clara contravención al principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica de las personas, es decir, "saber a qué atenerse".

D. Necesidades fisiológicas.

Por último, en relación con los artículos que contienen sanciones a las personas que realicen sus necesidades fisiológicas en áreas públicas, tal como se ha venido argumentando, tales disposiciones, al ser conceptos amplios, son susceptibles de valoraciones subjetivas por parte de las autoridades encargadas de establecer las sanciones pecuniarias correspondientes, lo que genera inseguridad jurídica para las personas y se traduce en un actuar arbitrario.

Debe tenerse en cuenta que las necesidades fisiológicas de las personas van desde respirar, alimentarse, descansar, asearse, eliminar los desechos, entre otras cuestiones indispensables para la subsistencia del ser humano, por lo cual, las disposiciones impugnadas establecen sanciones pecuniarias a quienes realicen cualquiera de éstas.

Es decir, las autoridades municipales estarían facultadas para multar a las personas por el simple hecho de respirar, descansar o alimentarse en la vía pública, lo cual además resulta irrazonable y excesivo, pues tales conductas no deben ser susceptibles de sancionarse.

En esta tesitura, la redacción de las disposiciones que se combaten resulta demasiado amplia, lo que propicia que la persona no tenga la seguridad de saber cuáles serán las conductas que tiene o no permitidas realizar sin que ello se constituya como una falta administrativa que sea sancionable pecuniariamente.

Finalmente, se solicita a ese Tribunal Constitucional la declaración de invalidez de los preceptos combatidos aun cuando no hayan sido abordados todos los supuestos previstos en los mismos dentro de un apartado específico, en razón de que se considera que se actualiza el vicio de inconstitucionalidad expuesto de manera analógica en todas las disposiciones y porciones normativas que se impugnan en el apartado III.4 de la presente demanda.

E. Dormir en la vía pública.

Es oportuno destacar que los artículos 48, numeral 6.1.8.3.1.5 de la Ley de Ingresos de Atlatlahuacán; 64, numeral 6.1.8.3.1.5 de la Ley de Ingresos de Cuernavaca, 36, numeral 4162-1-02-08 de la Ley de Ingresos de Tetecala; 61, numeral 4.6.1.8.3.5 de la Ley de Ingresos de Yautepec; 40, numeral 6.1.7.3.1.5 de la Ley de Ingresos de Zacatepec; al pretender sancionar a “*Quienes se encuentren bajo la influencia de algún estupefaciente, droga o enervante **en la vía pública o se duerman en la misma**”*, imponen una multa a quienes pernocten en la calle y aunque dicha norma en apariencia es neutral, conforme al criterio establecido por ese Alto Tribunal, establece una discriminación indirecta en menoscabo de las personas en situación de calle, pues la norma los afecta directamente en tanto la vía pública es su espacio de supervivencia.

Ello, toda vez que, conforme a lo determinado por esa Suprema Corte de Justicia, para poder establecer que una norma o política pública que no contempla una distinción, restricción o exclusión explícita genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o en tanto perteneciente a determinado grupo social —con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales—, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, entre los cuales se ubican las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la

orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica, las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados y las condiciones socioeconómicas.³²

En ese sentido, las normas *supra* referidas a pesar de encontrarse en términos neutrales sin incluir explícitamente a las personas de población callejera, provoca una diferencia de trato irrazonable, injusto o injustificable de acuerdo con la situación que ocupan las personas dentro de la estructura social, por lo que nos encontramos frente a una práctica de discriminación indirecta la cual, conforme a lo establecido por ese Alto Tribunal, existe cuando el conjunto de prácticas, reproducidas por las instituciones y avaladas por el orden social, provoca que las personas enfrenten distintos escenarios sociales, políticos, económicos y éticos, y diferentes oportunidades de desarrollo y de consecución de sus planes de vida, debido a su pertenencia a grupos en situación de exclusión sistemática, históricamente determinada.³³

Por lo anterior, es oportuno que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre la inconstitucionalidad de aquellas normas que sancionan a las personas por pernoctar en la calle, pues impacta indirectamente, a quienes que integran las poblaciones callejeras y que históricamente han sido discriminadas.

Por todo lo anterior, los diversos numerales que se impugnan resultan contrarios al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, al prever multas por conceptos vagos e imprecisos o de definición indeterminada, cuya actualización trae como consecuencia la imposición de una sanción pecuniaria a las personas, sin que éstas puedan conocer con certeza si su conducta se adecúa o no a la descripción normativa.

³² Véase Tesis Aislada P. VIII/2016 (10a.) Décima Época, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materia Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, del rubro: **“DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE DE UN ESTUDIO SOBRE LA EXISTENCIA DE FACTORES ESTRUCTURALES O CONTEXTUALES.”**

³³ Véase Tesis Aislada P. VIII/2016 (10a.) Décima Época, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materia Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, del rubro: **“DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE DE UN ESTUDIO SOBRE LA EXISTENCIA DE FACTORES ESTRUCTURALES O CONTEXTUALES.”**

QUINTO. La disposición normativa señalada en el apartado III.5, al no precisar la base gravable sobre la cual se determinará la tarifa correspondiente por el derecho de alumbrado público, se traduce en una vulneración al derecho humano de seguridad jurídica, así como una transgresión 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 y Políticos.

Como se expuso en el primer concepto de invalidez, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En materia de tributos, desde tiempos pretéritos, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece diversos principios que deben seguir las contribuciones, ante la necesidad de protección al 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 de los contribuyentes, denominadas contribuciones o tributos.³⁴

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

Toda vez que en el primer concepto de invalidez se desarrollaron las prerrogativas y mandatos constitucionales enunciados, a efecto de no resultar repetitivo se reiteran los mencionados argumentos.

³⁴ *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.

Ahora bien, el principio de legalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que busca otorgar certidumbre a los contribuyentes respecto de las cuestiones fácticas o económicas que generan la obligación de contribuir.

Asimismo, esta máxima exige que el hecho de que alguno de los elementos de las contribuciones no se encuentre previsto de forma clara y expresa en la disposición jurídica que lo regula implica inevitablemente una transgresión al derecho fundamental de a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, pues las personas que se encuentren afectos a la contribución de que se trate, carecerán de estos elementos.

Bajo esta línea argumentativa, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, vulnera las prerrogativas humanas a la seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, ya que establecen una contribución que carece de los elementos esenciales de toda carga impositiva, como lo son la tasa y la tarifa afectando a los gobernados, ya que el legislador local dejó al arbitrio de las autoridades exactoras municipales la determinación de los elementos en comento, lo que se traduce esencialmente una vulneración al principio de legalidad tributaria, cuestión que se abordará en particular a continuación.

Como se señaló con antelación, uno de los principios que rigen las contribuciones es el de legalidad tributaria, mandato constitucional que se traduce en que las normas que las establezcan deben fijar claramente sus elementos esenciales, entre los cuales está la base gravable o imponible, a efecto de que los sujetos obligados conozcan con certeza el hecho imponible sobre el cual recae su contribución y cómo determinarla, de forma tal que no se deje al arbitrio o capricho de las autoridades exactoras, tal como lo ha sostenido la Segunda Sala de ese Alto Tribunal, en la tesis 2a. LXII/2013 (10a), que a la letra provee:

“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.** En tal sentido, para verificar si determinada prestación pública patrimonial viola el mencionado principio por considerar que su base gravable no está debidamente establecida, debe partirse del análisis de la naturaleza jurídica de la contribución relativa, pues si constituye un gravamen de cuota fija puede prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo, sin que ello implique una violación al indicado principio de justicia fiscal, al ser la propia ley la que proporciona la cantidad a pagar, por lo que el gobernado conocerá en todo momento la forma en que debe contribuir al gasto público; en cambio, **si se trata de un impuesto de cuota variable, debe verificarse que el mecanismo conforme al cual se mide o valora la capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, no dé margen al comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades exactoras, sino que genere certidumbre al causante sobre la forma en que debe cuantificar las cargas tributarias que le corresponden,** independientemente de que el diseño normativo pueda infringir algún otro postulado constitucional.”³⁵

Luego entonces, la observancia del principio tributario en comento, tiene por objeto no dejar a la libre voluntad de las autoridades administrativas la determinación de uno de los elementos que son necesarios para calcular el importe del tributo³⁶.

En consecuencia, a consideración de este Organismo Nacional, el legislador local al expedir la Ley impugnada, la cual prevé la contribución de derechos por servicios de alumbrado público en el Municipio de Tlayacapan, inobservó el principio de legalidad tributaria, al no haber fijado la base imponible, así como la tasa o tarifa del citado derecho, dejándolo a discrecionalidad de la autoridad

³⁵ Tesis 2a. LXII/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo 2, agosto de 2013, p. 1325.

³⁶ Véase la Tesis P./J. 20/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo V, marzo de 1997, p. 64, del rubro: **“VALOR Y MEJORA ESPECIFICA DE LA PROPIEDAD, IMPUESTO SOBRE EL AUMENTO DE. EL ARTICULO 6o. DEL DECRETO 308 DE LA LEGISLATURA DE NUEVO LEON VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.”**

municipal exactora, lo que se traduce en una incertidumbre para los sujetos obligados.

En efecto, la disposición impugnada habilita a las autoridades municipales exactoras de Tlayacapan del Estado de Morelos para fijar desde la base imponible sobre la cual se cobrarán los derechos por el servicio de alumbrado público, hasta la tasa o tarifa que se generará, a discrecionalidad, premisa que se vislumbra a la literalidad del texto legal impugnado.

Así, las personas sujetas al referido derecho no se encuentran en posibilidad de conocer con certeza la base gravable ni la tasa o tarifa, máxime que no puede considerarse que el establecimiento de dicho elemento esencial de los derechos por servicios de alumbrado público sean de tan alta especificidad técnica que ameriten la delegación aludida.

De esta forma, se vulnera el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de las personas contribuyentes, toda vez que el propio ordenamiento legal delega de forma expresa a las autoridades municipales exactoras la base y tasa o tarifa del derecho del servicio de alumbrado público, dejándolos en indefensión frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas municipales.³⁷

Por lo tanto, el legislador morelense no garantiza el principio de legalidad tributaria mandado por la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico mexicano ya que impide que las personas conozcan los elementos esenciales de las contribuciones, para que así puedan cumplir con esa obligación fiscal.

Asimismo, la norma impugnada no establece con suficiencia el parámetro o forma en que la administración municipal valorará la base gravable para hacer exigible la obligación tributaria al contribuyente, lo cual resulta particularmente relevante desde la óptica del principio de legalidad tributaria y la reserva de ley

³⁷ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 437, de rubro: **“SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.”**

que rige en la materia, toda vez que debe corresponder al legislador la fijación de un método para que tanto los causantes como las autoridades hacendarias puedan determinar en forma líquida el crédito fiscal; de lo contrario, las personas estarán en presencia de una delegación expresa a los operadores jurídicos correspondientes para realizar la cuantificación de la obligación tributaria, en perjuicio de la certidumbre jurídica de los contribuyentes.

Por los argumentos antes expuestos, esta Comisión Nacional solicita se declare la invalidez del último párrafo del artículo 22 de la Ley de Ingresos del municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, toda vez que vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad tributaria, reconocidos en los en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTO. El artículo precisado en el apartado III.6, al prever que el registro de nacimiento extemporáneo es gratuito exclusivamente hasta la edad de 7 años, transgrede el derecho humano a la igualdad, a la gratuidad del mismo y a la identidad consagrados los artículos 1° y 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 20, fracción II, inciso B), en la porción normativa “*con límite de hasta 7 años*”, de la Ley de Ingresos del municipio de Jojutla, 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 sostener la premisa del párrafo que antecede, resulta conveniente tener presente la implicación tautológica del derecho a la identidad, la cual implica 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.

Cabe resaltar que en el orden constitucional mexicano el derecho a la identidad se encuentra reconocido en el párrafo octavo del artículo 4° de nuestra Constitución Federal,³⁸ de cuyo texto pueden desprenderse cuatro postulados fundamentales para las autoridades del Estado en relación con la protección de derechos humanos, a saber:

- 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.

³⁸ “**Artículo 4º.** (...)”

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. (...)”

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 necesarios 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 del 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 la niñez que pertenecen a la población más marginada: indígenas; migrantes o de padres y madres migrantes; que viven en áreas rurales, zonas remotas, 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”³⁹

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 Transitorio⁴⁰ del Decreto que reforma el artículo 4° constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de junio de 2014, que a

³⁹ Véase Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), sentencia del 29 de julio de 1988, serie C.

⁴⁰ **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.

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 brinde 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 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.⁴¹

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 realizado posterior a los 7 años de edad de la persona de quien se pretenda registrar su nacimiento.

Así, el legislador morelense 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 después de los 7 años de edad de la persona a registrar, 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, asimismo la medida adoptada al apreciarse injustificada y desproporcionada, se erige como discriminatoria.

⁴¹ Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2018 del 3 de diciembre de 2018, párrafo 28.

Dicho de otro modo, la norma impugnada, al establecer una tarifa de cobro por el registro extemporáneo de nacimiento —después de los 7 años de edad—, 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; aunado a ello limita su obligación de reconocer, observar y respetar el derecho humano de mérito, solamente para las personas menores a la edad referida.

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.

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.”⁴²

Como se desprende de los párrafos transcritos, el Pleno de ese Tribunal, 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 el derecho humano de igualdad, pues solamente hace efectivo el derecho a la identidad a un grupo de personas determinado en razón a la edad, mismo que carece de un fin constitucional, asimismo, elude la obligación estatal de garantizar el derecho a la identidad,

⁴² Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2018 del 3 de diciembre de 2018, párr. 35 y 36.

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 los motivos antes desarrollados, se solicita la invalidez de la norma impugnada, pues resulta incompatible con el adecuado marco constitucional y convencional de protección de derechos humanos que 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.

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 las leyes de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2019 de diversos Municipios del Estado Libre y Soberano de Morelos.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional 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.

Asimismo, 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 Libre y Soberano de Morelos para que se abstenga de legislar en el mismo sentido.

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”⁴³, 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”⁴⁴, y, 16.b “Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible”⁴⁵. 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.

⁴³ Página 39/40 de la A/RES/70/1. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

⁴⁴ Página 39/40 de la A/RES/70/1. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

⁴⁵ 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.⁴⁶

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

⁴⁶ 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.**"

de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.⁴⁷ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,⁴⁸ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos del 29 de marzo de 2019 que contiene la expedición de las diversas Leyes de Ingresos de los Municipios de la entidad, 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, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como 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.

⁴⁷ 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, 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).”**

⁴⁸ **“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 la norma impugnada.

Ciudad de México, a 29 de abril de 2019.

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

RFPS