

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

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

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de veintitrés leyes de ingresos municipales del estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020, publicadas el 27 de diciembre de 2019 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Yocelin Sánchez Rivera, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y a Francisco Alan Díaz Cortes.

## Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas. ....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron. ....	3
a) Artículos relacionados con impuestos adicionales: .....	3
b) Artículos relacionados con indeterminación de conductas sancionables (insultos): .....	4
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados: .....	6
V. Derechos fundamentales que se estiman violados. ....	6
VI. Competencia. ....	6
VII. Oportunidad en la promoción.....	7
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad. ....	7
IX. Introducción.....	8
X. Conceptos de invalidez. ....	9
PRIMERO.....	9
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad. ....	9
B. Principio de proporcionalidad tributaria como derecho fundamental. 12	
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.....	16
SEGUNDO.....	19
A. Principio de taxatividad en el derecho administrativo sancionador....	20
B. Derecho a la libertad de expresión.....	22
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas. ....	23
XI. Cuestiones relativas a los efectos. ....	25
Anexos.....	26

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

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

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

B. Gobernador del Estado de Guerrero.

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

**a) Artículos relacionados con impuestos adicionales:**

1. 18 y 19 de la Ley número 283 de Ingresos para el Municipio de Alcozauca de Guerrero, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
2. 11 y 12 de la Ley número 284 de Ingresos para el Municipio de Alpoyecá, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
3. 13 y 14 de la Ley número 285 de Ingresos para el Municipio de Apaxtla de Castrejón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
4. 13 y 14 de la Ley número 286 de Ingresos para el Municipio de Atenango del Río, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
5. 10 y 11 de la Ley número 287 de Ingresos para el Municipio de Atlamajalcingo del Monte, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
6. 13 y 14 de la Ley Número 289 de Ingresos para el Municipio de Benito Juárez, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
7. 13 y 14 de la Ley número 290 de Ingresos para el Municipio de Buenavista de Cuéllar, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
8. 13 y 14 de la Ley número 291 de Ingresos para el Municipio de Coahuayutla de José María Izazaga, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
9. 9 y 10 de la Ley 292 de Ingresos para el Municipio de Copalillo, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.

10. 11 y 12 de la Ley número 293 de Ingresos para el Municipio de Copanatoyac, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
11. 11 y 12 de la Ley número 295 de Ingresos para el Municipio de Cualac, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
12. 13 y 14 de la Ley número 296 de Ingresos para el Municipio de Cuetzala del Progreso, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
13. 13 y 14 de la Ley número 297 de Ingresos para el Municipio de Cutzamala de Pinzón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
14. 10 y 11 de la Ley número 298 de Ingresos para el Municipio de Florencio Villarreal, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
15. 13 y 14 de la Ley número 299 de Ingresos para el Municipio de General Canuto A. Neri, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
16. 12 y 13 de la Ley número 300 de Ingresos para el Municipio de Huamuxtlán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
17. 11 y 12 de la Ley número 301 de Ingresos para el Municipio de Igualapa, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
18. 11 y 12 de la Ley número 302 de Ingresos para el Municipio de Iliatenco, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
19. 12 y 13 de la Ley número 303 de Ingresos para el Municipio de Ixcateopan de Cuauhtémoc, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
20. 11 y 12 de la Ley número 304 de Ingresos para el Municipio de José Joaquín de Herrera del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
21. 16 y 17 de la Ley número 305 de Ingresos para el Municipio de Juan R. Escudero, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
22. 17 y 18 de la Ley número 306 de Ingresos para el Municipio de Juchitán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
23. 12 y 13 de la Ley número 307 de Ingresos para el Municipio de Leonardo Bravo, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.

**b) Artículos relacionados con indeterminación de conductas sancionables (insultos):**

1. 89, inciso a), numeral 61, de la Ley número 283 de Ingresos para el Municipio de Alcozauca de Guerrero, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
2. 51, inciso a), numeral 61, de la Ley número 284 de Ingresos para el Municipio de Alpoyecá, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.

3. 84, inciso a), numeral 61, de la Ley número 285 de Ingresos para el Municipio de Apaxtla de Castrejón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
4. 86, inciso a), numeral 61, de la Ley número 286 de Ingresos para el Municipio de Atenango del Río, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
5. 70, fracción I, numeral 15, de la Ley número 287 de Ingresos para el Municipio de Atlamajalcingo del Monte, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
6. 91, inciso a), numeral 61, de la Ley Número 289 de Ingresos para el Municipio de Benito Juárez, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
7. 91, inciso a), numeral 61, de la Ley número 290 de Ingresos para el Municipio de Buenavista de Cuéllar, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
8. 85, inciso a), numeral 61, de la Ley número 291 de Ingresos para el Municipio de Coahuayutla de José María Izazaga, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
9. 76, inciso a), numeral 61, de la Ley 292 de Ingresos para el Municipio de Copalillo, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
10. 51, fracción I, numeral 61, de la Ley número 293 de Ingresos para el Municipio de Copanatoyac, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
11. 80, inciso a), numeral 61, de la Ley número 295 de Ingresos para el Municipio de Cualac, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
12. 84, inciso a), numeral 61, de la Ley número 296 de Ingresos para el Municipio de Cuetzala del Progreso, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
13. 87, inciso a), numeral 61, de la Ley número 297 de Ingresos para el Municipio de Cutzamala de Pinzón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
14. 75, inciso a), numeral 61, de la Ley número 298 de Ingresos para el Municipio de Florencio Villarreal, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
15. 86, inciso a), numeral 61, de la Ley número 299 de Ingresos para el Municipio de General Canuto A. Neri, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
16. 68, numeral 61, de la Ley número 300 de Ingresos para el Municipio de Huamuxtlán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
17. 83, inciso a), numeral 61, de la Ley número 301 de Ingresos para el Municipio de Iguapala, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
18. 51, fracción I, numeral 61, de la Ley número 302 de Ingresos para el Municipio de Iliatenco, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
19. 88, inciso a), numeral 61, de la Ley número 303 de Ingresos para el Municipio de Ixcateopan de Cuauhtémoc, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.

20. 51, fracción I, numeral 61, de la Ley número 304 de Ingresos para el Municipio de José Joaquín de Herrera del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
21. 87, inciso a), numeral 61, de la Ley número 305 de Ingresos para el Municipio de Juan R. Escudero, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
22. 90, inciso a), numeral 61, de la Ley número 306 de Ingresos para el Municipio de Juchitán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.
23. 75, inciso a), numeral 61, de la Ley número 307 de Ingresos para el Municipio de Leonardo Bravo, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 27 de diciembre de 2019 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

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

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

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

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la libertad de expresión.
- Principio de legalidad.
- Principio de proporcionalidad en las contribuciones.
- Prohibición de injerencias arbitrarias.

#### **VI. Competencia.**

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

## VII. Oportunidad en la promoción.

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el 27 de diciembre de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 28 de diciembre de ese mismo año al domingo 26 de enero de 2020. Sin embargo, al ser inhábil el último día para su presentación, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

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

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución

---

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

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

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

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

Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## **IX. Introducción.**

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

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

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

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

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de

---

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

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

contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

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

**PRIMERO.** Las normas precisadas en el apartado III, inciso a), del presente curso 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 humano 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 debe estar determinada y consignada 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.

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 les 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.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> “Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

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

## **B. Principio de proporcionalidad tributaria como derecho fundamental.**

El citado artículo 31, fracción IV, constitucional, regula los principios que deben regir a los tributos, a saber, de generalidad contributiva, de legalidad tributaria, de proporcionalidad, equidad y el destino de las contribuciones al gasto público, 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.<sup>4</sup>

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

---

<sup>4</sup> 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.

- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) **Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.**

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

1. **Aportaciones de seguridad social:** son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
2. **Contribuciones de mejoras:** son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.
3. **Derechos:** son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que éste presta en sus funciones de derecho público, excepto cuando se 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 resalta 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.

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.<sup>5</sup> Precitado 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.<sup>6</sup>

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 contribuir al conjunto de erogaciones públicas, lo cual hace imperativo y necesario que exista

---

<sup>5</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: ***“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.”***

<sup>6</sup> Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: ***“IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.”***

una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

En ese sentido, la potestad tributaria del Estado conlleva que, a través de las autoridades legislativas competentes, la determinación el objeto de los tributos involucren cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, por lo cual debe identificarse la capacidad para contribuir a los gastos públicos por parte de los gobernados.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup>

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.

---

<sup>7</sup> 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.”**

<sup>8</sup> 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.”**

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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 Guerrero, 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, 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.

Al respecto, la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 114/2013,<sup>11</sup> determinó que los artículos 119 a 125 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos<sup>12</sup> en los que se establece y regula el impuesto adicional, resultan inconstitucionales, al resultar contrarios 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:

- **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

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> **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

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% ProUniversidad; 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 esa 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.

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."*

Derivado del análisis de las leyes de ingresos impugnadas del estado de Guerrero, se colige que regulan en similares términos los elementos del tributo que las disposiciones del Estado de Morelos declaradas inconstitucionales por ese Alto Tribunal, debido a que el impuesto que establecen tiene como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria al pagar el contribuyente los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado, toda vez que las normas controvertidas refieren que se aplicará cierto porcentaje como impuesto adicional al producto de otros tributos, esto es, al resultado que debe cubrirse por los causantes para contribuir a la hacienda municipal.

En ese sentido, las normas impugnadas 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, pues no se atiende a la verdadera capacidad contributiva de los causantes, ya que las cantidades obtenidas de calcular otras contribuciones conforme a su propia mecánica no revelan una manifestación de riqueza *per se*, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

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 Guerrero que establecen el impuesto adicional para el ejercicio fiscal 2020, señalados como inconstitucionales.

**SEGUNDO.** Las normas indicadas en el apartado III, inciso b), de este escrito prevén multas por insultar a las autoridades de tránsito, las cuales implican una indeterminación en las conductas sancionables e inhiben la libre manifestación de las ideas, por lo que se vulneran los derechos de seguridad jurídica y libertad de expresión, así como el principio de legalidad, reconocidos en los artículos 6º, 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 concepto se expresarán los argumentos tendentes a demostrar la invalidez de las disposiciones impugnadas, al considerar que vulneran el derecho a la seguridad jurídica al prever una multa a las personas que insulten a la autoridad de tránsito, dado que, al ser una categoría ambigua y subjetiva, no permite que los gobernados tengan plena certeza de qué conductas son las que se consideran reprochables conforme a la ley y, por tanto, genera un efecto inhibitorio del derecho a la libre manifestación de las ideas.

#### **A. Principio de taxatividad en el derecho administrativo sancionador.**

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.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> 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.

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, con las modulaciones conducentes, 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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup>

Así, para la imposición de penas por la comisión de un ilícito se exige que, para determinar la tipicidad de una conducta, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. 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.<sup>16</sup>

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

---

<sup>14</sup> Resolución del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de la contradicción de tesis 200/2013, de 28 de enero de 2014, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero, Párr. 101.

<sup>15</sup> *Ibidem*, párr.103.

<sup>16</sup> 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**”.

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-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 o 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.

### **B. Derecho a la libertad de expresión.**

Nuestra Norma Fundamental consagra en su artículo 6º, el derecho que tiene toda persona a expresar libremente sus pensamientos, opiniones e ideas de toda índole, el cual se traduce en un requisito para la existencia de una sociedad democrática; prerrogativa además reconocida a nivel convencional en los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En congruencia con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse.<sup>17</sup>

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>18</sup> ha señalado que, dada la naturaleza de las actividades que realizan, 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

---

<sup>17</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva OC 5/85, Serie A, No. 5, del 13 de noviembre de 1985, párrafo 69.

<sup>18</sup> 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."*

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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> 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.

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

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 dirigida a las autoridades de tránsito.

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.**"

<sup>21</sup> 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

Si bien el legislador local 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 cuales conductas que lleven a cabo derivaran en la consecuencia jurídica de multa.

En ese sentido, de un análisis de las normas que se controvierten, resulta patente que las mismas permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto de expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como un insulto u ofensivo por la autoridad. De manera específica, algunas de las normas objeto de impugnación contemplan los insultos y ofensas en contra de las autoridades.

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

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, 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 u 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, 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 cuenta con 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.

Cabe señalar que ese Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, esta última promovida por este Organismo Nacional en contra de diversas leyes de ingresos municipales del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, determinó declarar la invalidez de normas que preveían el cobro de multas por concepto de proferir insultos a la autoridad, cuya configuración normativa es muy similar a la de las normas que por esta vía se reclaman.

Por todo lo anterior, los diversos numerales que se impugnan resultan contrarios a los derechos a la seguridad jurídica y la libertad de expresión, así como 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 y la inhibición de su libertad de expresión, sin que éstas puedan conocer con certeza si su conducta se adecúa o no a la descripción normativa.

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

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

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

### **Anexos**

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

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

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1°, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Guerrero del 27 de diciembre de 2019, que contiene los decretos por los cuales se expidieron las leyes impugnadas. (Anexo dos).

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

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

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

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

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

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

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de la porción normativa del artículo impugnado.

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

Ciudad de México, a 27 de enero de 2020

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

**RFPS**