

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 las leyes de ingresos de seis municipios del estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2021, expedidas mediante los decretos publicados el 25 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial de la referida entidad.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y Alberto de Jesús Lara Gheno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y Abraham Sánchez Trejo.

Índice.

I. Nombre 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
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	4
VI. Competencia.....	5
VII. Oportunidad en la promoción.....	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX. Introducción.....	6
X. Conceptos de invalidez.....	7
PRIMERO.....	7
A. Naturaleza y características de las contribuciones.....	8
B. Principios de justicia tributaria que rigen a las contribuciones denominadas “derechos”.....	11
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	14
SEGUNDO.....	20
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	21
B. Principio de proporcionalidad tributaria que rige a los impuestos.....	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.....	25
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	30
A N E X O S.....	30

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

I. Nombre de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Guerrero.

B. Gobernador del Estado de Guerrero.

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

a) Alumbrado público.

1. Artículo 35 de la Ley Número 629 de Ingresos para el Municipio de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2021.
2. Artículos 23 y 24 de la Ley Número 630 de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2021.
3. Artículo 32 de la Ley Número 631 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2021.
4. Artículo 23 de la Ley Número 632 de Ingresos para el Municipio de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2021.
5. Artículos 98, 99, 100, 101, 102, 103 y 104 de la Ley Número 638 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2021.
6. Artículo 38, 39 y 40 de la Ley Número 639 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2021.

b) Impuestos adicionales:

1. Artículos 19 y 20 de la Ley Número 629 de Ingresos para el Municipio de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2021.

2. Artículos 13 y 14 de la Ley Número 630 de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2021.
3. Artículos 18 y 19 de la Ley Número 631 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2021.
4. Artículos 11 y 12 de la Ley Número 632 de Ingresos para el Municipio de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2021.
5. Artículo 22 de la Ley Número 638 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2021.
6. Artículos 11 y 12 de la Ley Número 639 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2021.

Dichos ordenamientos fueron publicados mediante decretos de fecha 25 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero.

Desde este momento se hace mención que, de la lectura de la Ley Número 639 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2021, esta Comisión Nacional advierte que la misma rige únicamente para el Municipio de Cuauhtémoc de la mencionada entidad federativa. Lo anterior se destaca a la atención de ese Alto Tribunal para los efectos que haya lugar, así como para que se considere, en caso de que en la presente demanda se haga referencia a la ley de la municipalidad de Cuauhtémoc, se tenga por realizada la alusión correspondiente a la citada Ley Número 639.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de equidad tributaria.
- Principio de proporcionalidad en las contribuciones.

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 ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

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

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el 25 de diciembre 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 26 de diciembre de ese mismo año al domingo 24 de enero de 2021. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, 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)², de la Constitución Política de los Estados

¹ “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)”

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,³ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

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

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como

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; (...)."

³ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

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 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. Los artículos impugnados que se señalan en el apartado III, inciso a), de la presente demanda, establecen las tarifas mediante las cuales se causarán y pagarán los derechos por la prestación y mantenimiento del servicio alumbrado público, tomando en consideración el beneficio directo o indirecto que obtengan, por razón de su domicilio, el tipo de predio y de las actividades económicas que realicen.

Lo anterior significa que, para fijar la cuota respectiva, el legislador tomó en consideración elementos ajenos al costo real de ese servicio, y ello implica que la cuota que deben cubrir los contribuyentes depende del predio de que se trate, de su domicilio y de las actividades económicas que efectúen, lo cual se traduce en una vulneración a los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de diversos municipios del estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021, establecen la cuota o tarifa aplicable por el concepto del servicio y mantenimiento de alumbrado público. No obstante, el legislador consideró como elemento necesario para la determinación del monto a pagar un supuesto beneficio directo o indirecto que obtengan las personas

dependiendo de su domicilio, el tipo de predio y de las actividades económicas que realicen.

Esta Comisión Nacional considera que la forma en la que el legislador determinó la cuota a cubrir por concepto del servicio y mantenimiento de alumbrado público no atiende al costo que representa al Estado su prestación ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio. Por tanto, resultan contrarios a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

Para llegar a la conclusión anterior, el presente argumento se estructura con un primer apartado en el que se exponen las características de las contribuciones en el Estado mexicano. Asimismo, se esboza el desarrollo jurisprudencial del principio de proporcionalidad y equidad tributarias. Finalmente, se esgrimen las razones por las que este Organismo Nacional considera que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales.

A. Naturaleza y características de las contribuciones.

La Constitución Federal regula en su artículo 31, fracción IV, los principios que deben regir las contribuciones, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos del gobernado.

Dicha disposición constitucional consagra los principios constitucionales de índole fiscal consistente en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados reconocidos por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, las cuales se señalan a continuación:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.

d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

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

Con base en las características enlistadas, las contribuciones o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.⁴

Ahora bien, las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales que, por un lado, permiten mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, a saber:

- **Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
- **Hecho imponible:** Presupuesto jurídico o económico fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.
- **Base imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

⁴ Cfr. *Ibidem*.

- **Tasa o tarifa:** La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.
- **Época de pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Los componentes referidos son una constante estructural de los tributos, su contenido es variable y se presentan de manera distinta y dependiendo del tipo de contribución que se analice se determina la naturaleza propia a cada una.

En otras palabras, existen diversos tipos de gravámenes y cada uno conserva su propia naturaleza. Cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos de contribuciones; no obstante, el legislador tiene la obligación de respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

En las contribuciones denominadas “derechos”, el hecho imponible se refiere a una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público. En contraste, en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Es así que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que, además, sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece.

En este sentido, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis, debido a que la situación, hecho, acto, o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que actualiza la mencionada hipótesis y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

Conforme a los anteriores razonamientos, resulta lógico concluir que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera tal que se respete la garantía de proporcionalidad de las contribuciones en la medida en que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible.

Asimismo, la exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existirá imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula.

B. Principios de justicia tributaria que rigen a las contribuciones denominadas “derechos”.

Es 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.

Bajo esa línea, el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, junto con el resto de los principios de generalidad contributiva, legalidad o reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad que consagra dicha disposición constitucional.

El citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio

de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.⁵

Dicha máxima constitucional, busca resguardar la capacidad contributiva del causante y se ha concebido como aquél que garantiza que los contribuyentes aporten a los gastos públicos de la Federación, entidades federativas o municipios en función de su respectiva capacidad económica, por lo que se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan mayores recursos tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciben de forma mediana o reducida.

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 recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.⁶

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos,⁷ puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que reclama un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad.

En materia fiscal, se entiende por “derecho” a aquéllas contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, así el principio de proporcionalidad en materia de “derechos” implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del**

⁵ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 90.

⁶ 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.**”

⁷ 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.**”

servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.⁸

De tal suerte que, al tratarse de “derechos” debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues **los servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.⁹

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

Es así que el principio de equidad en la imposición establece que las personas, en tanto estén sujetas a cualquier contribución y se encuentren en iguales condiciones relevantes para efectos tributarios, han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al tributo respectivo.

En relación con los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos, esa Corte Constitucional ha sostenido que a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de justicia tributaria, pero en diversa forma respecto de los impuestos.

En cuanto a dicha temática, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio que conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de un derecho por servicios, se debe cumplir con los principios de justicia tributaria que se desdoblán en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

⁸ *Ídem.*

⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**”

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.¹⁰

En esa línea, acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, **en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.**¹¹

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

De forma previa, conviene referir que el alumbrado público constituye un servicio que presta el Estado, consistente en proveer la iluminación artificial mínima necesaria en los espacios públicos y vialidades, para contribuir a la seguridad de peatones y vehículos.

Esta Comisión Nacional considera que la iluminación en vialidades y espacios públicos es una medida indispensable de seguridad que se utiliza tanto para prevenir accidentes como actos delictivos. Las señalizaciones viales luminosas, tales

¹⁰ Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: **“DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.”**

¹¹ Véase la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 487/2011, resuelto en sesión pública del 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

como tableros y semáforos, a pesar de cumplir una función de seguridad y formar parte de los espacios públicos, no se consideran sistemas de alumbrado público.¹²

En ese entendido, la naturaleza del servicio de alumbrado público consiste en proporcionar iluminación artificial en los espacios públicos en que se desarrolla la vida cotidiana de todas las personas que habitan en determinada localidad y no solo los habitantes o las personas residentes, sino también a todas aquellas que se encuentren transitando por el mismo, con el fin de inhibir algún tipo de riesgo que pudiera desarrollarse en áreas carentes de la iluminación.

Así, el servicio de alumbrado público tiene la finalidad de dar seguridad a todas las personas de una comunidad o colectividad, por lo cual no se configura como la prestación de un servicio particular que atienda a beneficiar a personas en específico, sino por el contrario, el beneficio será directo a favor de todos los gobernados por igual.

Una vez expuesto lo anterior, debe analizarse la regularidad de las normas impugnadas al estimarse que con contrarias al orden constitucional.

A juicio de esta Comisión Nacional, los artículos impugnados de las leyes de ingresos de seis municipios de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria porque establecen un cobro por el servicio y mantenimiento de alumbrado público, pero cuyo monto a pagar dependerá de un supuesto beneficio directo o indirecto que obtengan según su domicilio, el tipo de predio y de las actividades económicas que realicen.

A efecto de exponer la inconstitucionalidad alegada, resulta oportuno referir, de forma esencial, lo que disponen las normas que se tildan de inconstitucionales:

- Las leyes de ingresos de los municipios del estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2021, de forma coincidente establecen que el servicio de alumbrado público comprende su prestación a favor de la ciudadanía en las calles, plazas, jardines y lugares de uso común, a través de la instalación, mantenimiento y conservación, comprendiendo la ampliación, mejora, rehabilitación y reposición de líneas, luminarias, lámpara y accesorios.

¹² “Estados y Municipios. Alumbrado público”, Gobierno de México, información disponible en <https://www.gob.mx/conuee/acciones-y-programas/estados-y-municipios-alumbrado-publico>.

- Señalan que son sujetos de este derecho los contribuyentes que se beneficien con su uso, por razón de su domicilio, su predio y de las actividades económicas que realicen, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no frente a su predio, casa habitación o negocio.
- Indican que la base del derecho se integra por el importe total del gasto anual que calcule el ayuntamiento, tomando en cuenta diversos componentes:
 - a) Costo promedio anual del consumo de la energía eléctrica causada por el alumbrado público en el ejercicio fiscal anterior.
 - b) Monto de los gastos erogados con motivo de las adquisiciones o contrataciones necesarias para la ampliación o extensión de la infraestructura del alumbrado público municipal.
 - c) Monto de los gastos de operación y mantenimiento en el correcto funcionamiento del alumbrado público existente.
 - d) El monto que genere el gasto por la recaudación del derecho, cuando se realice por un tercero.
 - e) Algunos municipios toman en cuenta el número de población correspondiente al servicio, así como el factor de proporcionalidad.
- Señalan que una vez determinada la base, establecen que la tarifa se obtendrá distribuyendo el monto total de forma justa, proporcional y equitativa entre los contribuyentes que utilizan el alumbrado, según la clasificación siguiente:
 - a) Si se trata de predios destinados a casa habitación, dependiendo de su ubicación (dentro del primer cuadro de la ciudad, en las colonias o barrios populares y en las comunidades del municipio; si es precaria, popular, económica, mediana residencial, etc.).
 - b) El tipo de predio (rústico urbano o baldío).
 - c) Si se trata de establecimientos comerciales o prestadores de servicios (comercial micro, pequeño, mediano, grande, etc.).
- Indican que la contribución se pagará mensual o bimestralmente.

Si bien no pasa desapercibido para esta Comisión Nacional que las leyes de ingresos impugnadas varían determinados elementos de la contribución, lo cierto es que resultan comunes o similares en algunas cuestiones, siendo que todas coinciden en

tomar en consideración para la determinación de la tarifa correspondiente se toma en consideración un supuesto beneficio directo o indirecto por virtud de su domicilio, el tipo predio y las actividades económicas que realizan las personas obligadas a cubrir con el pago del derecho.

En otras palabras, el legislador consideró como elemento determinante del monto a pagar por la contribución, un aparente o supuesto aprovechamiento directo o indirecto según la ubicación de la residencia de las personas, del tipo de predio o acorde al tipo de actividades económicas que efectúen los habitantes de la entidad. Ello significa que la legislatura local previó el cobro del derecho tomando en consideración elementos totalmente ajenos al costo real del servicio prestado por el municipio.

Al respecto, debe recordarse que el objeto el servicio de mérito **no es beneficiar a una persona en particular**, sino en igualdad de circunstancias a toda la población y transeúntes en los territorios de los municipios ya antes mencionados.

Así, los preceptos de los ordenamientos impugnados establecen una contribución por la prestación de un servicio público y su mantenimiento para los habitantes de los municipios precisados –a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho– cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el servicio de alumbrado público; sin embargo, la tarifa correspondiente se fijará dependiendo del domicilio, tipo de predio o según la actividad económica que realizan, por lo que no resulta igual para todos los habitantes.

Acorde a lo anterior, es necesario traer a colación que ese Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de este tipo de normas en la acción de inconstitucionalidad 28/2019, promovida por este Organismo Nacional en contra de diversos artículos de la **Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019**, en donde se declaró la inconstitucionalidad de disposiciones que preveían un cobro por el derecho de alumbrado público. En el asunto en mención, además de que el legislador no sólo gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, también resolvió que el cobro de este derecho se fijó teniendo en cuenta el **tamaño, ubicación y destino** del predio que se consideró beneficiado, lo cual **no atendía a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos ni al costo del servicio**, por lo que no cumplió con el contenido de los principios de justicia tributaria.

Igualmente, resultan aplicables las consideraciones expuestas al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2020,¹³ promovida en contra de diversos preceptos de las leyes de ingresos para los municipios de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal 2020, en la cual ese Alto Tribunal concluyó que las normas que preveían fórmulas para el cobro del derecho de alumbrado público que consideraban los metros de frente a la vía pública de los predios, resultaba violatorio de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, y de seguridad jurídica porque los elementos que proporcionó el legislador no atendían al costo que representa al Estado la prestación del servicio ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio en razón de un parámetro razonable.

Lo anterior, en razón de que se traducían en un trato desigual a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir de los metros de frente de su predio a la vía pública, características que, además, son más bien propias de un impuesto y no de un derecho. Además, se estimó que el cobro impugnado provoca una carga desproporcionada e irracional sobre la propiedad o poseedores de los predios, que no son quienes representan el total de la comunidad que se beneficia con la prestación del servicio municipal.

En los precedentes mencionados se advierte que la razón de fondo para considerar la inconstitucionalidad de normas que configuren el pago por el servicio de alumbrado público sobre elementos que no se relacionan con el costo real que le represente al municipio, redundando en perjuicio de la capacidad contributiva de los causantes de la contribución, por lo que resulta contraria al principio de proporcionalidad tributaria, tal como acontece en el caso concreto con las leyes de ingresos de diversos municipios de Guerrero.

Esto es así, ya que como se ha explicado en los primeros apartados del presente concepto de invalidez, para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad es necesario, por una parte, que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo, **tengan en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate** y, por la otra, que las cuotas de referencia **sean fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos.**

¹³ Resuelta en sesión pública celebrada a distancia el 23 de noviembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Por ende, la forma en como fue determinado el pago de esa contribución trata de forma desigual a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir elementos tales como el domicilio, el tipo de predio o de la actividad económica de los guerrerenses, aunado a que pareciera que en realidad están estableciendo un impuesto y no de un derecho.

Por tanto, en el caso que nos ocupa, ya que el legislador local consideró como elemento determinante para el establecimiento de la cuota del derecho por el servicio de alumbrado público un supuesto beneficio directo o indirecto en razón del domicilio, tipo de predio o actividad económica de los sujetos pasivos, ello necesariamente se traduce en la desproporcionalidad de la cuota, puesto que no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el municipio.

El anterior ocasiona que la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferencie entre cada contribuyente en razón de su domicilio, tipo o destino de predio o por la actividad económica de la que se trate, lo cual ocasiona un pago inequitativo y diferenciado para cada una de los gobernados obligados a cubrir ese derecho, pese a que el servicio prestado por el municipio beneficia a toda la población por igual.

Es así que dicha situación es incongruente con la naturaleza misma del servicio de alumbrado público, el cual como se dijo al inicio del presente concepto, busca beneficiar a toda la comunidad en su conjunto, y no a una o a determinadas personas particulares. Por lo tanto, como lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que los derechos por servicios respeten los principios de justicia tributaria, es imperioso que la determinación de las cuotas o tarifas correspondientes tomen en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, también que los montos que se establezcan sean fijos e iguales para todos los que reciben esos servicios.

Ello, porque el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse **en función al costo que genera la prestación del servicio**, no así de manera diferenciada según el tipo o destino de predio ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

Por lo tanto, ya que las normas controvertidas establecen la obligación de pagar el servicio de alumbrado público tomando en consideración elementos ajenos al costo real erogado por el municipio, es inconcuso que resultan contrarios al principio de proporcionalidad en las contribuciones.

Consecuentemente, debe concluirse que la contribución establecida en las normas impugnadas, efectivamente vulneran el principio de proporcionalidad de los tributos, puesto que la autoridad legislativa que impone la contribución, atendiendo al destino de los predios de los sujetos pasivos, y no así el costo que le causa a los municipios la prestación de tal servicio.

En razón de lo anterior, el legislador del estado de Guerrero incumplió con la obligación constitucional consistente en promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos a la seguridad jurídica y proporcionalidad en las contribuciones, que consagra la Constitución Federal.

Por lo tanto, al haberse demostrado la incompatibilidad de las normas impugnadas con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país, lo procedente es que se declare su invalidez y sean expulsadas del orden jurídico local.

SEGUNDO. Las normas precisadas en el apartado III, inciso b), 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 guerrerenses 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 algunas consideraciones sobre principio de proporcionalidad tributaria en materia de impuestos, 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 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.¹⁴

B. Principio de proporcionalidad tributaria que rige a los impuestos.

Como se explicó en el primer concepto de invalidez, el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal consagra los principios que deben regir a los tributos: de generalidad contributiva, de legalidad tributaria, de proporcionalidad, equidad y el destino de las contribuciones al gasto público, los cuales constituyen límites al poder público frente a los derechos humanos de las personas en su carácter de contribuyentes.

Asimismo, se destacó que por cuanto hace al principio de proporcionalidad tributaria, se trata de un componente de la garantía de justicia fiscal que consagra el ya citado artículo 31 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

¹⁴ “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.”

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.

En el caso que nos ocupa, se estima pertinente señalar que 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**.¹⁵ Aclarado 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.

Al respecto, 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.¹⁶

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.

¹⁵ 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.”**

¹⁶ 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.”**

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 una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.¹⁷

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.¹⁸

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.¹⁹

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.²⁰

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.

¹⁷ 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.”*

¹⁸ 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.”*

¹⁹ 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.

²⁰ Cfr. *Ibídem*, pp. 22 y 23.

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, 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 114/2013,²¹ determinó que los artículos 119 a 125 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos 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 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

²¹ 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.

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 a 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 del estado de Guerrero, al regular de forma similar los elementos del tributo que las disposiciones del Estado de Morelos declaradas inconstitucionales por ese Alto Tribunal, 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.

No pasa desapercibido para este Organismo Autónomo que la Ley Número 638 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2021, establece en su artículo 22²² un impuesto al que denomina “*contribución estatal*” el cual prevé que “*se cobrará un impuesto del 15 por ciento por concepto de contribución estatal en el pago de impuestos y derechos*” con excepción de los impuestos Predial y Sobre Adquisición de Inmuebles, así como por los derechos por Servicios Catastrales, Policía Vial y Agua Potable.

Aunque como se advierte, el legislador no lo nombra expresamente como impuesto adicional, se considera que por la forma en que está configurado constituye ese tipo tributo considerado inconstitucional, ya que grava un determinado porcentaje por los pagos de impuestos y derechos efectuados por las personas (con excepción de algunas contribuciones), por lo que, como ya se dijo, transgrede los derechos de seguridad jurídica y legalidad, así como el principio de proporcionalidad tributaria.

Cabe mencionar que ese Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 46/2019, 47/2019 y su acumulada 49/2019, así como la 95/2020, ya declaró inconstitucionales algunos impuestos adicionales cuya configuración resulta esencialmente idéntica a la de los tributos ahora impugnados.

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

²² “**ARTÍCULO 22.** Se cobrará un impuesto del 15 por ciento por concepto de contribución estatal en el pago de impuestos y derechos, excepto lo referente a:

- I. Impuesto Predial.
- II. Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.
- III. Derechos por Servicios Catastrales.
- IV. Policía Vial, y
- V. Agua Potable.”

municipios del estado de Guerrero que establecen el impuesto adicional para el ejercicio fiscal 2021, señalados como inconstitucionales.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

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

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

A N E X O S

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.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado Guerrero que contiene los Decretos publicados el 25 de diciembre de 2020, por los que se expidieron las leyes de ingresos de los municipios de Acapulco de Juárez, Cuauhtepac, Chilpancingo de los Bravo, Iguala de la Independencia, Taxco de Alarcón y Zihuatanejo de Azueta, todas de la mencionada entidad federativa, para el Ejercicio Fiscal 2021 (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 designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

Ciudad de México, a 25 de enero de 2021.

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

LMP/TSM

