

**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 del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calkiní, Campeche, para el ejercicio fiscal 2021, publicada mediante decreto número 195 el 29 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa.

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 Ghenno, 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 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
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados: ....	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados. ....	3
VI. Competencia. ....	4
VII. Oportunidad en la promoción. ....	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad. ....	4
IX. Introducción. ....	5
X. Conceptos de invalidez. ....	6
ÚNICO. ....	6
A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad. ....	7
B. Naturaleza de las contribuciones. ....	9
C. Principio de proporcionalidad tributaria. ....	13
D. Inconstitucionalidad de la norma impugnada. ....	15
XI. Cuestiones relativas a los efectos. ....	18
ANEXOS .....	18



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 de Campeche.

B. Gobernador del Estado de Campeche.

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

Artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calkiní, para el ejercicio fiscal 2021, publicado mediante decreto número 195 el 29 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Campeche, cuyo texto es el siguiente:

*“Artículo 13.- Para efectos del cobro del Impuestos sobre Honorarios por Servicios Médicos Profesionales, pagarán una cuota mensual conforme a la siguiente tabla:*

CONCEPTO	CUOTA
MÉDICOS EN GENERAL	275.00
DENTISTAS	170.00”

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

- Artículos 1º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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

- Derecho a la seguridad jurídica.

- Principio de legalidad.
- 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 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 Campeche el 29 de diciembre de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 30 de ese mismo mes y año al jueves 28 de enero de la presente anualidad. Por tanto, la acción es oportuna al promoverse 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

---

<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

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 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

---

*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; (...)."*

<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

(...)."

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.**

**ÚNICO.** El artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calkiní, Campeche, para el ejercicio fiscal 2021, que establece la cuota mensual para el cobro del impuesto sobre honorarios por servicios médicos, transgrede el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y de proporcionalidad en las contribuciones, por lo que resultan contrarios a los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, en razón de que el legislador estableció una cuota fija a pagar por los sujetos del tributo que no atiende a su capacidad contributiva. Cobrar una tarifa única cuando el hecho imponible lo constituye la totalidad de los ingresos que perciben los prestadores de servicios de salud resulta desproporcionado, toda vez que el impacto del impuesto en el patrimonio será más gravoso para quienes reciben menos ganancias.

Aunado a lo anterior, la norma reclamada genera incertidumbre jurídica, debido a que establece un método para la determinación del impuesto sobre honorarios por servicios médicos que difiere del previsto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche, lo cual no permite que los contribuyentes conozcan con certeza cuál de los dos mecanismos de cálculo deben aplicar.

En el presente concepto de invalidez se expondrán las razones en virtud de las cuales se estima que el artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calkiní,

Campeche, para el ejercicio fiscal 2021, contraviene el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad en materia tributaria reconocidos en la Constitución Federal.

Por lo anterior, en un primer apartado se abordará el contenido del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad. Posteriormente, se desarrollarán algunas consideraciones relativas al marco constitucional de las contribuciones en México con énfasis en el alcance del principio de proporcionalidad tributaria que consagra nuestra Norma Fundamental.

Una vez hecho lo anterior, se procederá a realizar el análisis de constitucionalidad del precepto impugnado a la luz de los parámetros mencionados, partiendo del examen de la estructura del impuesto cuestionado, a fin de dilucidar que dicho tributo no resulta acorde con la capacidad contributiva de los sujetos que lo causen, además de que al existir dos formas de determinación de las cuotas vigentes se genera incertidumbre respecto de cuál resulta aplicable.

#### **A. Derecho a la 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, en virtud de que tutelan que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre y, por tanto, en estado de indefensión.

En este sentido, estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, 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 en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica 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 las personas que la autoridad sujetara 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 que acote debidamente su actuación, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar determinadas y consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

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

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

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se puede plantear en los siguientes términos, de manera en que 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.

### **B. Naturaleza de las contribuciones.**

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>

Así, dicho precepto constitucional, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos humanos de las personas en su carácter de contribuyentes, 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.

Ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios constitucionales tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, además constituyen auténticos derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos por el texto constitucional, los cuales enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundante.<sup>4</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."

<sup>4</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

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>5</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.

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

Como se ha señalado, el precepto 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 Norma Fundamental, 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>5</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.**

Sentadas esas bases, del género contribución debemos distinguir, tanto desde el punto de vista doctrinal como legislativamente, las siguientes cuatro especies: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, las 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 las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Al respecto, conviene precisar que las contribuciones cuentan con una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro,

constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, a saber:

- **Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
- **Objeto o 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 o económica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.
- **Base imponible o gravable:** 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.
- **Cuota, 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 por el Estado como sujeto activo del tributo, a través de la autoridad exactora y, por tanto, debe ser cumplida o pagada 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. Dependiendo del tipo de contribución que se analice es posible determinar su naturaleza propia.

Una vez precisadas estas consideraciones acerca de la regulación de las contribuciones dentro de nuestro sistema constitucional, enseguida se expondrán diversas cuestiones acerca del principio de proporcionalidad en las contribuciones.

### C. Principio de proporcionalidad tributaria.

Como se apuntó en el apartado inmediato anterior, la Constitución Federal prevé diversos principios que rigen el diseño y operación del sistema tributario en todos los órdenes jurídicos del país.

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

Previo a abordar propiamente el vicio de constitucionalidad 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, cuyos tipos fueron señalados en líneas previas.

Así, por ejemplo, el Tribunal Pleno del Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos.<sup>6</sup>

Realizado tal apuntamiento, en el presente concepto de invalidez se abordará la manera en que opera el multicitado principio únicamente por lo que hace a los impuestos, en virtud de que de esa naturaleza participa la contribución cuya constitucionalidad se cuestiona.

El 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, que busca resguardar la capacidad contributiva del causante atendiendo a la necesidad de aportar al sostenimiento de los gastos públicos.

Así, este principio de proporcionalidad en las contribuciones entraña una garantía de las personas por virtud del cual el legislador, al diseñar su objeto, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas.

---

<sup>6</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."*

Es decir, se traduce en un derecho por cuya virtud las personas no serán llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. En otras palabras, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.<sup>7</sup>

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.<sup>8</sup>

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

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia señaló que para que una carga tributaria sea considerada 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.<sup>9</sup>

Este criterio del Tribunal Pleno también ha sido enfático en cuanto a que la potencialidad real de contribuir debe tomar en consideración que las contribuciones tienen una naturaleza económica que se manifiesta en forma de una situación o de

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</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.”**

<sup>9</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.”**

**un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza.<sup>10</sup>**

En ese sentido, la potestad tributaria del Estado conlleva que, a través de las autoridades legislativas competentes, la determinación del objeto de los tributos involucre cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, esto es, debe identificarse la potencialidad real para contribuir a los gastos públicos por parte de los gobernados.<sup>11</sup>

Asimismo, es pertinente recordar que el Pleno de ese Tribunal Constitucional matizó el criterio de justicia tributaria en comento en relación con los impuestos indirectos, en razón de que consideró que, tratándose de este tipo de contribuciones gravan manifestaciones indirectas de riqueza, es decir, atienden al patrimonio del consumidor que soporta la carga fiscal como contribuyente de facto, de manera tal que, sin conocer su dimensión exacta y sin cuantificarlo positivamente, el legislador considera que si dicho patrimonio es suficiente para soportar el consumo, también lo es para pagar el impuesto.<sup>12</sup>

En ese sentido, como ocurre en el caso del impuesto al valor agregado que opera en el sistema tributario de la Federación, la vinculación del objeto del impuesto por los actos y actividades gravadas, la base y la tasa, así como su mecanismo de acreditamiento, tiene como efecto que los contribuyentes que no sean el consumidor final, en términos de lo mencionado en el párrafo que antecede, aporten al gasto público de forma equivalente al valor que agrega en los procesos de producción y distribución de satisfactores.

#### **D. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.**

En el caso concreto, el legislador del estado de Campeche, al establecer el impuesto sobre honorarios por servicios médicos incumplió con el principio de

---

<sup>10</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>11</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>12</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 56/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 298, del rubro: **“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS”.**

proporcionalidad tributaria que mandata el artículo 31, fracción IV, de la Norma Fundamental al emitir la norma impugnada vigente en el municipio de Calkiní.

Con la finalidad de demostrar lo anterior, se estima necesario realizar un análisis de los elementos esenciales que engranan el mecanismo del impuesto sobre honorarios por servicios médicos, cuya invalidez se reclama en el presente medio de control constitucional, atendiendo a lo que establece la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche<sup>13</sup> y la norma impugnada:

**Objeto:** La percepción de ingresos dentro del territorio del Municipio por servicios profesionales de medicina, cuando su prestación requiera título de médico conforme a las leyes respectivas, siempre que sean prestados por personas físicas, ya sea individualmente o por conducto de sociedades civiles.

**Sujeto:** Médicos, médicos veterinarios o cirujanos dentistas, que perciban los ingresos antes mencionados.

**Base:** Monto total de los ingresos percibidos por la prestación de servicios profesionales de medicina.

**Tasa:**

**Conforme a la Ley de Hacienda:** 3% sobre el monto mensual de sus percepciones. De no poder determinarse sus ingresos, pagarán una cuota mensual de 50 Salarios Mínimos Generales Diarios Vigentes.

**Conforme a la Ley de Ingresos impugnada:** Cuota mensual de 275.00 para médicos en general y de 170 para dentistas.

**Época de pago:** Dentro de los primeros quince días del mes siguiente al que corresponda en las Tesorerías Municipales.

Del análisis anterior, se desprende que el artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calkiní, Campeche, para el ejercicio fiscal 2021, resulta contraria al principio de proporcionalidad en las contribuciones, ya que establece una cuota fija a pagar por parte de los médicos en general y dentistas sin atender a la verdadera capacidad contributiva y respetar el umbral aminorado de tributación.

---

<sup>13</sup> Véanse los artículos 49 al 54 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche.

Consecuentemente, al haber un monto único para el pago de este tributo, la obligación fiscal resultará más gravosa para quienes perciban menos ingresos que para quienes obtengan una mayor utilidad por la prestación de sus servicios profesionales en materia de salud.

Además de lo anterior, la ley combatida prevé el método de cuota fija para la determinación del impuesto, mientras que la Ley de Hacienda de los Municipios de la mencionada entidad federativa –la cual resulta aplicable en virtud del numeral 4 de la Ley de Ingresos de mérito–<sup>14</sup> contempla un mecanismo distinto en función de una tasa porcentual determinada del 3% sobre las percepciones monetarias de los sujetos pasivos de la relación tributaria, lo cual produce incertidumbre, ya que el orden jurídico local no resulta claro para saber cuál de las dos formas de determinación del crédito fiscal será la que debe aplicarse en cada caso, quedando incluso al arbitrio de la autoridad tal decisión.

Es necesario resaltar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se expuso en apartados anteriores, ha sostenido que, a efecto de atender a la potencialidad real de contribuir al gasto público que constituye el núcleo del principio de proporcionalidad en materia fiscal, los impuestos deben guardar congruencia con las manifestaciones de riqueza que se reflejen en los hechos que gravan y, en consecuencia, ajustarse en función de esa riqueza.

Por esa razón, la graduación de la carga tributaria a través de una tasa, tratándose de impuestos directos, resulta más idónea y adecuada para respetar el mencionado principio, ya que ello implica que la determinación del crédito fiscal resultará mayor para quienes perciban mayores ingresos o utilidades.

En el asunto que nos ocupa, por el contrario, la norma impugnada prevé el cobro de una cuota fija para los sujetos obligados. En el caso de que alguno de los prestadores de servicios profesionales de salud perciba una cantidad considerablemente baja de ingresos, estará obligado a cubrir una cantidad igual que quien pudo haber aumentado su patrimonio en cantidades exorbitantes a través de la prestación de los mismos servicios.

En este caso, es evidente que la carga para la persona que recibió pocos ingresos será excesiva, lo cual incluso podría afectar su mínimo vital o existencial en perjuicio de

---

<sup>14</sup> “Artículo 4.- Los ingresos autorizados por esta Ley se causarán, liquidarán y recaudarán de acuerdo con esta Ley, la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche, el Código Fiscal Municipal del Estado de Campeche y demás disposiciones fiscales aplicables.”

su dignidad humana, pues las posibilidades para satisfacer sus necesidades básicas podrían verse amenazadas al no contar con los recursos necesarios para tal efecto.

Ahora bien, como se dijo anteriormente, si bien es cierto que la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche sí establece un mecanismo de determinación en función de la tasa del 3% que se aplicará sobre el monto total de los ingresos percibidos por los prestadores de servicios de salubridad, lo cierto es que ello no resulta congruente con el diseño del artículo combatido, de tal forma que existen dos formas para el cálculo de la contribución para las personas obligadas en el municipio de Calkiní de dicha entidad federativa, sin que resulte claro en qué situaciones se aplicará cada uno.

Por todo lo anterior, al haberse evidenciado la inconstitucionalidad de la norma impugnada, lo procedente es que ese Tribunal Constitucional declare su invalidez y, en consecuencia, la expulse del orden jurídico local.

#### **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 del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calkiní, Campeche, para el ejercicio fiscal 2021, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad el 29 de diciembre de 2020.

Por tanto, 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 Gobierno del Estado de Campeche del 29 de diciembre de 2020, que contienen el decreto 195 por el cual se expidió la Ley de Ingresos del Municipio de Calkiní, 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 fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la disposición impugnada.

**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 el concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 28 de enero de 2021.

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

**LMP/TSMF**

