

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 13 de diciembre de 2021.

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 los artículos 39 y 47, fracciones III y IV, de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California, expedida mediante Decreto número 2792 publicado el 12 de noviembre de 2021 en el Boletín Oficial de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2196579 y 08735629, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, José Luis Esquivel Ruiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a 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.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	4
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.....	7
B. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	10
C. Principio de proporcionalidad respecto de los impuestos.....	12
D. Análisis del artículo impugnado a la luz del parámetro de control de la regularidad constitucional.....	15
SEGUNDO.....	20
A. Principio de proporcionalidad aplicable para las contribuciones denominadas “derechos”.....	20
B. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por las normas combatidas.....	23
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	27
A N E X O S.....	28

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 Baja California Sur.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Baja California Sur.

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

Artículos 39 y 47, fracciones III y IV, de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, expedida mediante Decreto 2792 publicado en el Boletín Oficial de la entidad el 12 de noviembre de la presente anualidad, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 39.- Se establecerá un impuesto adicional del 30% sobre el monto de los impuestos y derechos principales que establece la presente Ley sobre la ejecución de obras y servicios públicos.”

“Artículo 47.- Los derechos por legalización de firmas, expedición de constancias, certificados y copias certificadas de documento, causarán derechos conforme a la siguiente;

TARIFA

(...)

Expedición de copias certificadas de constancias existentes en los archivos del Municipio por cada hoja.

1 vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

IV.- Búsqueda de documentos del archivo Municipal, cuando no se precisen los datos y fechas del acto.

2 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

V.- (...)

Si bien este Organismo Nacional advierte que en el texto no se encuentra precisado que la porción “*Expedición de copias certificadas de constancias existentes en los archivos del Municipio por cada hoja. 1 vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*” se refiere expresamente a la fracción III del artículo 47 de la ley, de su ubicación en relación con las fracciones IV y V puede deducirse que se sigue la numeración que corresponda, por lo que se infiere que la norma reclamada efectivamente es la fracción III.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principios de proporcionalidad y equidad 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 curso.

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

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. (...)”

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 Boletín Oficial del Estado de Baja California el 12 de noviembre de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 13 del mismo mes y año al domingo 12 de diciembre de 2021.

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

VIII. Legitimación 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 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

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: (...)

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; (...).”

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 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.

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 (...).”

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 39 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, al disponer la obligación de los contribuyentes de pagar un impuesto adicional del 30% sobre el monto de los impuestos y derechos principales previstos en dicho ordenamiento respecto de la ejecución de obras y servicios públicos, vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como el principio de proporcionalidad tributaria.

Lo anterior, en virtud de que dicha imposición no atiende a la capacidad contributiva de las personas que son sujetos a su causación, por lo que transgrede los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el presente concepto de invalidez se expondrán las razones por las que este Organismo Nacional estima que el artículo 39 de la Ley referida, que prevé la obligación de pagar un impuesto adicional respecto del monto principal de los impuestos y derechos relacionados con la ejecución de obras y servicios públicos, no se ajusta a los mandatos constitucionales de justicia fiscal, específicamente, por transgredir el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, en virtud de que el objeto del gravamen consiste en el pago que hayan hecho los contribuyentes por concepto de otro impuesto o derecho, lo que de ninguna manera atiende a su capacidad real para contribuir al gasto público.

Para sostener lo anterior, en un primer apartado y a manera de preámbulo, se hará referencia a la naturaleza y características de las contribuciones, después al alcance del derecho a la seguridad jurídica y su inherente principio de legalidad, y posteriormente se harán algunas consideraciones sobre el principio de proporcionalidad tributaria en materia de impuestos, para finalmente, analizar la disposición impugnada a la luz de dicho parámetro de regularidad constitucional.

A. Naturaleza y características de las contribuciones

La Constitución Federal establece en el 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 de generalidad tributaria, reserva de ley, destino del 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, 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 referidas, 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.

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.
- **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 cualidad. Por ello, 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.

Por lo que respecta a 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 como 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. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

Nuestra Constitución Federal reconoce en sus artículos 14 y 16 el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a

las funciones constitucionales y legales que les están expresamente concedidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

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

Ahora bien, el espectro de protección de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo. En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tenga plena certeza de a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Por tanto, 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. 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 del principio de legalidad, se puede plantear la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- a) **Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.**

- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad **constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del 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.

Por tanto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

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

C. Principio de proporcionalidad respecto de los impuestos

En este punto, 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.⁴

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 materia de impuestos– 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.⁵

⁴ *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.

⁵ 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.**”

Ahora bien, a juicio de este Organismo Nacional es imperativo puntualizar que los principios tributarios que se encuentran establecidos en la Constitución Federal tienen alcance, contenido e implicaciones diversas dependiendo de la especie de contribución que corresponda.

Conforme a lo anterior, en el presente asunto, resulta importante recordar que ese Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones **rige de maneta distinta en materia de derechos respecto de impuestos**⁶. Aclarado lo anterior, en el presente concepto de invalidez se abordará la manera en que opera 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, 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.

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

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

⁶ 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.”**

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

Adicionalmente, el 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.⁸

En ese sentido, la potestad tributaria del Estado conlleva a 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.⁹

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.

D. Análisis del artículo impugnado a la luz del parámetro de control de la regularidad constitucional.

Puntualizado lo anterior, corresponde realizar un análisis del contenido del artículo 39 de la Ley de Hacienda del Municipio de Loreto, Baja California Sur, tomando como base los derechos y principios constitucionales precisados en apartados precedentes.

⁷ 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.”*

⁸ 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.”*

⁹ 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.

Para el adecuado examen, resulta conveniente citar el texto del artículo impugnado en sus términos:

“Artículo 39.- Se establecerá un impuesto adicional del 30% sobre el monto de los impuestos y derechos principales que establece la presente Ley sobre la ejecución de obras y servicios públicos.”

De lo anterior, se colige que el legislador local determinó que, además del pago por los impuestos o derechos principales relacionados con la ejecución de obras y servicios públicos que se lleven a cabo en el Municipio de Loreto en Baja California Sur, los contribuyentes, además, deberán de pagar un impuesto adicional del 30% sobre el monto principal calculado.

Al respecto, este Organismo Nacional considera que dicho tributo no cumple 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, dado que la base imponible la constituye, a su vez, el pago de otros impuestos y derecho previstos en la misma ley.

Por ende, la norma reclamada constituye un atentado contra el principio multicitado, ya que ese impuesto no fue diseñado 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)¹⁰ de la Constitución Federal, pues giran en torno de una misma actividad denotativa para aportar al gasto público.

Por el contrario, en lugar de consistir en una sobretasa, el impuesto en análisis fue estructurado para gravar de manera global los pagos de impuestos y derechos relacionados con la ejecución de obras y servicios públicos a cargo de los

¹⁰ “Artículo 115. (...)

I.- a II.- (...)

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles

b) (...)

(...)”

contribuyentes, 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 del sujeto pasivo.

Derivado de lo anterior, es evidente que no puede afirmarse 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 de ejecución de obras y servicios públicos previstos en la ley reclamada que se realicen en el municipio.

Sobre este tema, la Segunda Sala de ese Tribunal Constitucional, al resolver la contradicción de tesis 114/2013¹¹, determinó que los impuestos adicionales resultan violatorios del principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, en la medida en que tienen como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria de pago del contribuyente de los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado, lo cual no atiende a su verdadera capacidad contributiva, ya que los pagos de esas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado.

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*

¹¹ 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.

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.”

Conforme a dicho precedente y al análisis realizado por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, se desprenden las razones por las cuales los impuestos adicionales, en los términos apuntados, son violatorios de la Ley Suprema, consideraciones que resultan igualmente aplicables al artículo 39 impugnado, pues regula de forma similar los elementos del tributo que las disposiciones declaradas inconstitucionales por ese Alto Tribunal en el precedente *supracitado*.

Para evidenciar lo anterior, a continuación, se examinarán los elementos del mencionado tributo objeto de control constitucional en el caso que nos ocupa:

- **Sujetos pasivos:** Las personas que realicen los pagos correspondientes a impuestos y derechos principales sobre ejecución de obras y servicios públicos.
- **Objeto del impuesto:** Gravar los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales sobre ejecución de obras y servicios públicos previstos en la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California.
- **Base gravable:** El monto de los pagos que se realicen por las mencionadas contribuciones.
- **Tasa:** Es del 30% sobre la mencionada base gravable.
- **Época de pago:** En el momento en que se realicen los pagos objeto del gravamen.
- **Destino de lo recaudado:** la norma no lo precisa de forma específica.

Conforme a lo anterior, es inconcuso que la norma que regula el impuesto adicional en la Ley de Hacienda del mencionado municipio de esa entidad, es contraria 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 determinados impuestos y derechos establecidos en ley, por lo que su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir

con esa obligación tributaria, por lo que no puede estimarse que participe de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio sobre el que se calcula su momento, 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 que refiere el precepto, previstos en ese mismo ordenamiento.

De manera que el impuesto adicional previsto en el artículo 39 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California, 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 en términos del precepto, 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.

En ese sentido, es irrefutable que la norma general combatida no resulta compatible con el texto constitucional, pues se insiste en que transgrede el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria reconocidos en la Constitución General debido a que el impuesto establecido tiene como hecho imponible el pago principal de impuestos y derechos relacionados con la ejecución de obras y derechos públicos, por lo que no se atiende a su verdadera capacidad contributiva de los sujetos obligados a cubrirlo, ya que los pagos de esas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

A mayor abundamiento, debe destacarse que ese Tribunal Constitucional, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 46/2019, 47/2019 y su acumulada 49/2019, 95/2020, 107/2020 y 15/2021, ha declarado la inconstitucionalidad de impuestos adicionales cuya configuración resulta esencialmente idéntica a la del impuesto adicional ahora impugnado.

Por todas las consideraciones expuestas, lo procedente es que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez del artículo 39 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, que establece el pago por un impuesto adicional.

SEGUNDO. El artículo 47 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, establece la tarifa que se deberá pagar, entre otras, cuando las personas soliciten los siguientes servicios:

- expedición de copias certificadas de constancias existentes en los archivos municipales por hoja,
- búsqueda de documentos del archivo municipal cuando no se precisen los datos y fechas del acto.

Conforme al primer supuesto, la tarifa aplicable será de 1 vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, por hoja, es decir \$89.62 pesos; mientras que, respecto del segundo concepto, se deberá cubrir un monto de 2 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, esto es \$179.24 pesos.

A juicio de esta Comisión Nacional, las normas prevén cobros desproporcionados por esos servicios que no atienden a los costos que le representó al Estado la reproducción, búsqueda y entrega de los documentos que se soliciten, por lo tanto, vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

A través del presente concepto de invalidez, este Organismo Nacional abundará sobre la inconstitucionalidad de las fracciones impugnadas del artículo 47 de la ley de referencia, por constituirse como cobros excesivos y que no guardan ninguna relación con el costo que le implicó al municipio la certificación de constancias, ni la simple búsqueda de información que obre en sus archivos.

En ese sentido, y con la finalidad de evidenciar la inconstitucionalidad denunciada, primeramente, se expondrán las consideraciones relativas a la aplicación del principio de proporcionalidad tributaria, pero enfocada a la operatividad del mismo cuando se trate de las contribuciones denominadas “derechos”; una vez acotado lo anterior, se analizarán las disposiciones impugnadas a la luz del mencionado principio constitucional.

A. Principio de proporcionalidad aplicable para las contribuciones denominadas “derechos”

En el primer concepto de invalidez, específicamente en el subapartado identificado con la letra C denominado “Principio de proporcionalidad respecto de los impuestos”, se precisó que los principios tributarios que se encuentran establecidos en la

Constitución Federal tienen implicaciones diversas dependiendo del tipo de contribución de que se trate.

Por lo que, en el presente caso, es necesario puntualizar que dada la naturaleza de la contribución que nos ocupa, lo procedente será analizar cómo se garantiza el principio de proporcionalidad tributaria cuando se habla de aquellas contribuciones denominadas “derechos”.

Sobre esto, ese Alto Tribunal ha sostenido que el **principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos respecto de impuestos**,¹² puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

En materia fiscal, se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan 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 servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.¹³

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.¹⁴

¹² 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.**”

¹³ *Ídem.*

¹⁴ 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 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 como 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.

Es decir que, en relación con los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos (contribuciones) le son aplicables los principios de justicia tributaria, pero en diversa forma respecto de los impuestos.

Concretamente, tratándose de derechos, el principio de proporcionalidad exige que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, pues es lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible.

En otras palabras, los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos exigen que en la determinación de las cuotas se tome en cuenta el costo que representa al Estado la actividad de que se trate y, además, que dichas cuotas sean fijas e iguales para todos los que reciben el mismo servicio.

A mayor abundamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado 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:

- 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.¹⁵

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.¹⁶

B. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por las normas combatidas

Precisada la forma en que se debe entender y aplicar el principio de proporcionalidad en las contribuciones denominadas “derechos”, corresponde analizar las disposiciones impugnadas a la luz de dicho estándar para determinar si son o no respetuosas del parámetro de regularidad constitucional de nuestro país.

Como punto de partida, se recuerda que las fracciones impugnadas establecen textualmente lo siguiente:

“Artículo 47.- Los derechos por legalización de firmas, expedición de constancias, certificados y copias certificadas de documento, causarán derechos conforme a la siguiente;

TARIFA

I.- a II.- (...)

III.- Expedición de copias certificadas de constancias existentes en los archivos del Municipio por cada hoja.

1 vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

¹⁵ 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.”**

¹⁶ 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.

IV.- *Búsqueda de documentos del archivo Municipal, cuando no se precisen los datos y fechas del acto.*
V.- (...)”

2 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Como se advierte, conforme a la ley impugnada, las personas que requieran la expedición de copias certificadas de constancias que obren en los archivos del Municipio, deberán pagar por cada hoja un monto de \$ 89.62 pesos (1 UMA); mientras que aquellas que soliciten la búsqueda de documentos de la misma autoridad sin precisar datos y fechas de la información que se requiera, el monto a pagar será por \$179.24 pesos (2 UMAS)¹⁷.

A juicio de este Organismo Nacional, las cantidades que fijó el legislador local se constituyen como excesivas, ya que al establecer el cobro de derechos por los servicios que presta el Municipio de Loreto por la expedición de copias certificadas de constancias y búsqueda de documentos, el legislador del estado de Baja California Sur debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que le representa al ayuntamiento la prestación de tales servicios.

En ese contexto, esta Comisión Nacional advierte que las disposiciones impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues las tarifas previstas no guardan relación directa con los gastos que erogados por el ayuntamiento involucrado la prestación de esos servicios.

Al respecto, se resalta que las fracciones cuestionadas se refieren al pago de derechos por servicios, en consecuencia, el legislador local tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria, mediante el establecimiento de montos que equivalgan exactamente a las erogaciones hechas por el Municipio de Loreto, estado de Baja California Sur, para brindar dichos servicios.

En relación con lo anterior, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes¹⁸ que las tarifas relativas a la búsqueda y reproducción en

¹⁷ La Unidad de Medida y Actualización (UMA) es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. Valor por cada UMA a la fecha en la que se presenta el presente medio de control de constitucionalidad \$89.62 pesos. Consultable en: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

¹⁸ Véanse las sentencias de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8

copias simples y certificaciones de los documentos solicitados y que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, pero que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados, es decir, que no guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento, transgreden los **principios de proporcionalidad y equidad tributarios**.

En el caso en concreto, se reitera que las disposiciones controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos por servicios, es decir que les corresponden contraprestaciones por los mismos, por lo tanto, para la determinación de las cuotas por concepto de derechos por servicios, ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual, la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole¹⁹.

En este orden, para que las cuotas que se tengan que cubrir, en razón a derechos por servicios prestados por el Ente público, observen el principio de proporcionalidad de las contribuciones reconocido en la Norma Fundamental, es necesario que dicho cobro sea acorde al costo que representó para el Estado.

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias certificadas de constancias o la simple búsqueda de documentos en su archivo, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

En este punto es pertinente destacar que ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, sostuvo que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y

de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021, 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021, entre otras.

¹⁹ Véase el amparo en revisión 682/2009, resuelto en sesión de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinte de mayo de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, pp. 22-23.

prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

De ahí que no es justificable ni proporcional **cobrar \$179.24 pesos (2 UMAS) por la simple búsqueda de documentos**, pese a que no se precisen los datos y fechas de la información solicitada, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.

Mientras que, en cuanto al **cobro por expedición de copias certificadas de constancias por hoja, su monto es de \$ 89.62 pesos (1 UMA)**, se estima igualmente desproporcionado, pues si bien es cierto el servicio que presta el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste**, sino que **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**²⁰.

Ello es así, pues esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar, no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación de documentos**²¹.

Es decir, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado dar el servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es

²⁰ *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

²¹ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 74.

más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite²².

A lo anterior hay que agregar que la norma reclamada prevé una tarifa a pagar que corresponde a **una sola hoja certificada**, lo cual no guarda razonabilidad respecto del costo de los materiales empleados, como hojas de papel, tinta, ni de la firma del funcionario que hace la certificación.

Conforme a lo anterior, las cuotas, en caso de que la entrega de la información o documentación solicitada tuviera algún costo, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**²³, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos**.

De tal suerte que las fracciones III y IV del artículo 47 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Estado de Baja California, son inconstitucionales por establecer cobros excesivos que no atienden al costo que le generó al municipio la certificación de constancias ni la búsqueda de información en sus archivos, ya que transgreden el principio de proporcionalidad tributaria reconocido en nuestra Constitución General, en consecuencia, lo procedente será que ese Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema 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 de las disposiciones impugnadas de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, publicada en el Boletín Oficial de la referida entidad federativa el 12 de noviembre de 2021, 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.

²² Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *Óp. Cit.*, párr. 94.

²³ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 91.

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.

2. Copia simple del Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur del 12 de noviembre de 2021 que contiene el Decreto 2792 por el que se expidió la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto de la citada entidad (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de 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 los conceptos de invalidez planteados en la demanda.



LMP