

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 28 de enero de 2022.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

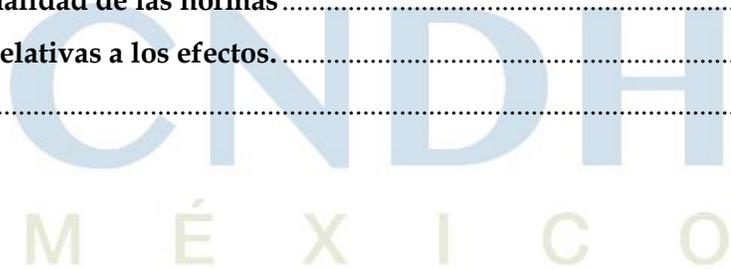
María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 11, 12, 38, 39 y 40 de la Ley Número 158 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022, expedida mediante el Decreto publicado el 29 de diciembre de 2021 en el Periódico 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:.....	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
PRIMERO.....	6
A. Naturaleza y características de las contribuciones.....	7
B. Principios de justicia tributaria aplicable a derechos por servicios.....	10
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	13
SEGUNDO.....	20
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	21
B. Alcance del principio de proporcionalidad tributaria.....	23
C. Inconstitucionalidad de las normas.....	28
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	34
A N E X O S.....	34



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

I. Nombre de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Guerrero.

B. Gobernador del Estado de Guerrero.

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

Artículos 11, 12, 38, 39 y 40 de la Ley Número 158 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022, expedida mediante decreto publicado el 29 de diciembre de 2021 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

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.
- 2 y 15 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

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 del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el miércoles 29 de diciembre 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 30 del mismo mes y año al viernes 28 de enero de 2022.

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

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

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

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

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

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

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

IX. Introducción.

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

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

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

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

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

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

garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

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

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos 38, 39 y 40 de la Ley Número 158 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022, establecen la forma de determinación de las tarifas mediante las cuales se causarán y pagarán los derechos por el servicio de alumbrado público, tomando en consideración el destino o uso de los predios de las personas físicas o morales que sean propietarias o poseedoras de los mismos.

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

Las disposiciones impugnadas de la Ley Número 158 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022, establecen la cuota o tarifa aplicable por el concepto del servicio de alumbrado público, en cuya determinación se toma en consideración el destino o uso de los predios que las personas posean.

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

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

A. Naturaleza y características de las contribuciones

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Cfr. *Ibidem*.

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Principios de justicia tributaria aplicable a derechos por servicios

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

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

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

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

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

El principio de proporcionalidad consiste –medularmente– en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.⁶

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

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

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

⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**”

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

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

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

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

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

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

⁸ *Ídem.*

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

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

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

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

A manera introductoria, es necesario contextualizar el contenido de las normas reclamadas, las cuales se refieren al cobro del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público. Por tanto, es menester mencionar que el alumbrado público constituye un servicio que presta el Estado, consistente en proveer la iluminación artificial mínima necesaria en los espacios públicos y vialidades, para contribuir a la seguridad de peatones y vehículos.

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

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

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

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

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

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

Expuesto lo anterior, ahora corresponde analizarse la regularidad de las normas impugnadas, ya que se estima que con contrarias al orden constitucional.

A juicio de esta Comisión Nacional, los artículos impugnados de la Ley Número 158 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria porque establecen un cobro por el servicio de alumbrado público, pero cuyo monto a pagar dependerá del destino que se le dé a un predio, por ejemplo, si se trata de uso doméstico y/o habitacional, de comercio y de servicios, o de industria.

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

- Las normas impugnadas indican que es objeto del derecho la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo su operación, ampliación, rehabilitación, reposición de líneas, reposición de luminarias, lámparas y mantenimiento que prestan los ayuntamientos de los municipios de San Luis Acatlán y Tlaxiaca de Maldonado¹³ del estado de Guerrero en la vía

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

¹³ El artículo 1° de la Ley Número 158 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022, establece lo siguiente:

pública, en calles, avenidas, boulevares, caminos vecinales, plazas, parques, jardines y lugares de uso común, a través de la red de alumbrado público municipal, atendiendo lo que prescribe el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La ley de ingresos municipal mencionada señala que son sujetos del derecho los beneficiarios de este servicio, propietarios o poseedores de inmuebles, negocios en el municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no frente a su predio, casa habitación, negocio, empresa o industria, en concordancia con lo que establece la Ley número 492 de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero.
- Determinan que el derecho de causará mensualmente, pudiendo liquidarse de manera mensual o bimestral y será cubierto en la Tesorería Municipal o por medio de quien suministra la energía eléctrica que se consume por el servicio de alumbrado público, operación y mantenimiento, a través del convenio que suscriba el gobierno municipal y la empresa que lo recaude.
- La ley referida determina diversas cuotas fijas mensuales en Unidades de Medida y Actualización, dependiendo del destino que se les otorgue a los predios respectivos, ya sea uso doméstico y/o habitacional, comercial y de servicios, o industrial, las cuales fueron determinadas, según se indica, en atención al costo que le genera a las municipalidades la prestación del servicio de alumbrado público.
- Precisa que los ingresos que se perciban por el derecho establecido se destinarán prioritariamente al pago de conceptos que se requieran para la dotación del servicio, operación y mantenimiento del alumbrado público que proporciona el municipio correspondiente, incluyendo su ampliación y renovación, así como en el pago de sueldos, comisiones por recaudación y honorarios relacionados con este servicio

“ARTÍCULO 1.- La presente Ley es de orden público y de observancia general para los Municipios de: San Luis Acatlán y Tlalixtaquilla de Maldonado, Guerrero, quienes para erogar los gastos que demandan la atención de sus administraciones municipales; funciones; atribuciones; servicios públicos y demás obligaciones a su cargo, sus Haciendas Públicas percibirán durante el ejercicio fiscal de 2022, los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran: (...)”

Como se desprende de lo antepuesto, las normas controvertidas determinan que el pago del derecho de alumbrado público es exigible a las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios, según el uso que se les den a éstos, ya sea doméstico, comercial o industrial.

En otras palabras, el legislador local consideró como elemento determinante del monto a pagar por la contribución el destino, tipo y ubicación del predio que sea propiedad de los sujetos pasivos del tributo. Ello significa que la legislatura local previó el cobro del derecho tomando en consideración elementos totalmente ajenos al costo real del servicio prestado por los municipios de San Luis Acatlán y Tlaxiaguilla de Maldonado, aun cuando el mismo ordenamiento refiera que las cuotas respectivas se basaron en las erogaciones que le generan al municipio por su prestación.

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

Así, los preceptos de la ley impugnada establecen una contribución por la prestación de un servicio público para los habitantes de los municipios precisados -a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho- cuyo objeto o hecho imponible lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público; sin embargo, la tarifa correspondiente se fijará dependiendo del uso que se les dé a los predios.

Para continuar con el análisis propuesto, debe recordarse que acorde con el parámetro desarrollado en los primeros apartados del presente concepto de invalidez, 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, aunado a que debe existir congruencia entre hecho imponible y base, lo cual, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de las contribuciones.

Es así que, tratándose de derechos, para respetar los principios de justicia tributaria en la determinación de las cuotas que se prevean en las leyes, 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.

Contrario a lo anterior, las normas reclamadas de la Ley Número 158 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022, establecen una cuota que no atiende al costo real del servicio prestado, sino a elementos totalmente ajenos a la prestación del servicio, pues incluso podría decirse que consideran la capacidad económica del contribuyente que se refleja en función del destino o del tipo de predio, lo que ocasiona que la tarifa sea desproporcionada e inequitativa para los sujetos obligados a su pago.

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

Igualmente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2020,¹⁴ promovida en contra de diversos preceptos de las leyes de ingresos para los municipios de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal 2020, se concluyó que las normas que preveían fórmulas para el cobro del derecho de alumbrado público que consideraban los metros de frente a la vía pública de los predios, resultaba violatorio de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, y de seguridad jurídica porque **los elementos que proporcionó el legislador no atendían al costo que representa al Estado la prestación del servicio ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio en razón de un parámetro razonable.**

Lo anterior traía por consecuencia que se diera un trato desigual a las y a los gobernados, ya que imponía diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir de los metros de frente de su predio a la vía pública, características que son más bien

¹⁴ Resuelta en sesión pública celebrada a distancia el 23 de noviembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

propias de un impuesto y no de un derecho. Además, se estimó que el cobro impugnado provoca una carga desproporcionada sobre la propiedad o poseedores de los predios, que no son quienes representan el total de la comunidad que se beneficia con la prestación del servicio municipal.

Asimismo, en otros precedentes¹⁵, el Máximo Tribunal del país ha reiterado que para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicios –como el de alumbrado público– debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado dar ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo.

En esa línea, ha sido consistente en sostener que, de lo contrario, se vulnerarían los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que no se estaría atendiendo al gasto que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo; siendo que los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

Por tanto, ha resuelto que son inconstitucionales las normas cuya tarifa que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que se fije a partir de circunstancias que no atienden al valor que representa al municipio brindar ese servicio sino, en todo caso, con la capacidad económica del contribuyente que se refleja en función del destino o del tipo de predio u otro tipo de elemento – como su ubicación respecto de las luminarias–.

Conforme a esas bases, se advierte que son inconstitucionales las normas que configuran el pago por el servicio de alumbrado público tomando en cuenta elementos que no se relacionan con el costo real que le represente al municipio, pues ello redundaría en perjuicio de la capacidad contributiva de los causantes del tributo, por lo que resultarían contrarias al principio de proporcionalidad tributaria, tal como acontece en el caso concreto con la Ley Número 158 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022.

¹⁵ Véanse las acciones de inconstitucionalidad 18/2012, 101/2020, 17/2021, 19/2021, 26/2021 y 28/2021.

Esto es así pues por la forma en como fue determinado el pago de esa contribución ocasiona que se trate de forma desigual a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir del tipo de uso o destino que se le a un predio.

En otros términos, el hecho de que la legislatura local haya establecido para la cuantificación de las cuotas del derecho por servicio de alumbrado público aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa a los municipios prestar ese servicio, sino en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del destino, ubicación, tipo de predio o de la actividad económica que realicen, genera que las normas impugnadas sean inconstitucionales.

Por tanto, en el caso que nos ocupa y dada la similitud con los citados precedentes, ya que el legislador local consideró como elemento determinante para el establecimiento de la tarifa del derecho el destino, ubicación o tipo de los predios de las personas o de la actividad económica que éstas realicen, ello necesariamente se traduce en la desproporcionalidad de la cuota, puesto que no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el municipio.

Lo anterior se traducen en que la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferencie entre cada contribuyente en función del destino o uso de los predios de las personas físicas o morales que sean propietarias o poseedoras, ocasionando un pago inequitativo y diferenciado para cada una de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.

Adicional a lo anterior, por cómo se encuentra configurado el derecho, podría darse el caso de que una misma persona pague más de una vez la tarifa establecida, si es que es propietaria o poseedora de más de un predio ya registrado en el catastro municipal, o en su caso, por tener más de un inmueble destinado a uso doméstico, o bien, además de aquel tiene otro predio, pero está destinado a uso comercial, de servicios o industria, por lo que estará obligado a cubrir más de un pago.

Dicha situación es incongruente con la naturaleza misma del servicio de alumbrado público, el cual como se dijo al inicio del presente concepto, busca beneficiar a toda la comunidad en su conjunto y no a una o a determinadas personas particulares.

Por lo tanto, como lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, es necesario que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo tenga en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, además, que los montos que se prevean sean fijos e iguales para todos los que reciben servicios análogos.

En esa tesitura, ya que las normas controvertidas establecen la obligación de pagar el servicio de alumbrado público tomando en consideración elementos ajenos al costo real erogado por los municipios, es inconcuso que resultan contrarias al principio de proporcionalidad en las contribuciones, puesto que la autoridad legislativa que diseñó normativamente el tributo atendió al destino de los predios de los sujetos pasivos, y no al costo que le causa a los municipios la prestación de tal servicio.

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

Finalmente, se estima pertinente manifestar que, si bien la argumentación desarrollada se refiere a la inconstitucionalidad del mecanismo de determinación de la cuota por el servicio de alumbrado público, también se impugnan otros artículos que, aunque por sí mismos no contienen vicios de invalidez, forman parte del mismo sistema normativo contenido en la ley.

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

SEGUNDO. Los artículos 11 y 12 de la Ley Número 158 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022, establecen contribuciones a las que denominan “*sobre tasas*”.

Sin embargo, su configuración normativa genera incertidumbre ya que no se tiene certeza sobre cuál es el objeto ni el momento de causación de la institución fiscal a la que se refiere como *sobretasa*.

Además, impone una tarifa fija a pagar, la cual puede resultar desproporcionada para los sujetos obligados a su pago.

Por lo tanto, las disposiciones vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que la Ley Número 158 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022, generan inseguridad jurídica pues los elementos de la contribución denominada “sobretasa” no se encuentra debidamente determinados; por otro lado, se analiza si la tasa adicional prevista constituye realmente una sobretasa o si, por el contrario, se trata de otra contribución que, en atención a su objeto, puede contravenir el principio de proporcionalidad tributaria.

Para analizar su constitucionalidad, el estudio se divide de la siguiente forma: primero se ahonda sobre el alcance del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad; posteriormente, se abunda sobre el contenido del principio de proporcionalidad tributaria, para finalmente, a la luz de dicho parámetro, se determine si las disposiciones reclamadas se apegan a la Ley Suprema.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental 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 a la 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 son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, 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 como 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 expresamente 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 previstas 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 ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica 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 como 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 disposiciones 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 sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En otros términos, las prerrogativas en comento implican necesariamente que el acto creador de la norma deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado de la función legislativa.

Cuando una autoridad – incluso legislativa – carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de los gobernados, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

En congruencia con lo anterior, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental 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. En esa medida, una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se

acote en una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Federal.¹⁶

Ello es así, ya que, desde tiempos pretéritos, las Constituciones del mundo han puesto especial énfasis en establecer limitaciones al Poder Público, que se plasman en diversos principios que deben seguir las contribuciones, ante la necesidad de protección al derecho de propiedad privada de los gobernados. Estos principios no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.¹⁷

Finalmente -y dada la materia objeto de análisis- cabe apuntar que las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa¹⁸.

B. Alcance del principio de proporcionalidad tributaria

Es necesario recordar que el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Norma Suprema, que busca resguardar la capacidad contributiva del causante e impone la necesidad de aportar al sostenimiento de los gastos públicos, en cumplimiento a la obligación establecida en el mencionado precepto constitucional.

El citado principio entraña una garantía de las personas para que el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, respete un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

¹⁷ Cfr. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta en sesión 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

¹⁸ Cfr. la tesis de jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 437, de rubro: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE."

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.¹⁹

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos²⁰.

En materia de impuestos, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido que dicha máxima constitucional busca resguardar la capacidad contributiva del causante y se concibe 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 recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.²¹

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 del principio 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, ese Alto Tribunal señaló que para que una carga tributaria sea considerada proporcional se requiere que el hecho imponible de la contribución establecida por el Estado **refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de**

¹⁹ *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.

²⁰ 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.**"

²¹ Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: "**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.**"

contribuir al conjunto de erogaciones públicas, lo cual hace imperativo y necesario que exista una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.²²

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 un **movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza.**²³

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.²⁴

Acorde con lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado el ámbito de aplicación o alcance del principio de proporcionalidad a cada uno de los elementos de los tributos directos²⁵:

- Referido a la tasa o tarifa, el pago de los tributos en proporción a la riqueza gravada puede conseguirse no sólo mediante parámetros progresivos, sino igualmente con porcentajes fijos.

²² 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.”**

²³ 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.”**

²⁴ 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.

²⁵ Tesis aislada P. XXXV/2010 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 XXXII, agosto de 2010, página 243, de rubro: **“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA QUE UN TRIBUTO RESPETE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL SE REQUIERE QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL GRAVAMEN Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS SUJETOS, QUE ÉSTA ENCUENTRE RELACIÓN DIRECTA CON EL OBJETO GRAVADO Y QUE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE GRAVABLE SE RELACIONEN ESTRECHAMENTE.”**

- En relación con los sujetos, las contribuciones deben estar en función de su verdadera capacidad, es decir, existir congruencia entre el gravamen y su capacidad contributiva, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público.
- Por cuanto se refiere a la base, se debe tomar en cuenta que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica y que las consecuencias tributarias son medidas en función de la respectiva manifestación de riqueza gravada, siendo necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.
- Finalmente, por lo que se refiere al objeto, para evaluar la capacidad contributiva del causante, ésta debía estar en relación directa con el objeto gravado.

Por su parte, tratándose de derechos, el principio de proporcionalidad en materia tributaria exige que se establezcan contribuciones cuyos elementos – hecho y base imponible – guarden concordancia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio²⁶.

Tal como se expuso en el primer concepto de invalidez de la presente demanda, en materia de derechos se deben respetar los principios de proporcionalidad y equidad tributaria conforme a lo siguiente:

- 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

²⁶ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, diciembre de 2011, Tomo 3, p. 2077, del rubro “**DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)**”

realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme mediante el cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten sin un aumento apreciable en el costo del servicio.

Es decir, para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio²⁷.

A lo anterior debe decirse que ese Alto Tribunal ha delimitado que la relación costo y cuota no debe fijarse a través de un estricto análisis cuantitativo (igualdad numérica entre estos dos elementos), sino por una congruencia razonable que no genere un desequilibrio que repercuta en la proporcionalidad tributaria del gravamen.

De esta manera, para determinar la congruencia razonable, el legislador debe configurar la contribución mediante referentes adecuados y parámetros objetivos para que respete el principio de proporcionalidad tributaria.

En esa línea, se ha exigido al legislador que, para establecer la congruencia, la cuota se determine en función de un referente adecuado que guarde relación con el objeto del derecho. Por tanto, el legislador tiene libertad configurativa para optar por referentes diversos, tales como el carácter volumétrico, temporal, superficial, de valor, de peso o de complejidad, siempre y cuando éstos se encuentren relacionados con el objeto del gravamen, y en el supuesto de que no sea así, entonces el tributo se torna inadecuado al no atender al costo del servicio y, por ende, desproporcional.

En tal virtud, si un derecho se estructura mediante un referente ajeno a su objeto, como podría ser la capacidad contributiva del sujeto pasivo, o bien, el valor de la operación -cuando éstos no se encuentran relacionados con el objeto-, entonces dicha contribución se torna desproporcional, pues el referente no guarda relación

²⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 8 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 68.

entre el costo y la cuota, por lo que resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributaria

Como corolario, es inconcuso que para que las contribuciones respeten el principio de proporcionalidad tributaria, debe haber congruencia entre sus elementos constitutivos en función de su naturaleza, pues debe existir relación directa entre el hecho imponible y la base gravable.

C. Inconstitucionalidad de las normas

Puntualizado lo anterior, corresponde realizar un análisis de las normas combatidas como base en los derechos y principios constitucionales precisados en apartados precedentes.

De la Ley Número 158 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022, se desprende que establece contribuciones a las que denomina “sobretasas”.

Para proseguir con el análisis de constitucionalidad correspondiente, deben reproducirse en sus términos las disposiciones reclamadas:

“SECCIÓN CUARTA
OTROS IMPUESTOS

I. SOBRETASAS DE FOMENTO

ARTÍCULO 11.- *Con fines de fomento educativo y asistencia social, se causará una sobre tasa de 0.5 UMA´s sobre el producto de los conceptos siguientes:*

- I. *Impuesto predial;*
- II. *Derechos por servicios catastrales;*
- III. *Derechos por servicios de tránsito; y*
- IV. *Derechos por los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales.*

ARTÍCULO 12.- *Con el propósito de fomentar la construcción de caminos, se aplicará en las zonas no turísticas del municipio en cuestión una sobre tasa de 0.5 UMA´s pro-caminos sobre el producto de los conceptos mencionados en las fracciones I y II del artículo 11 de esta Ley. Y en aquellas zonas del municipio consideradas como turísticas, además una sobre tasa de 0.5 UMA´s pro-educación y asistencia social, se causará adicionalmente*

una sobre tasa de 0.5 UMA´s pro-turismo sobre el producto recaudado por los conceptos mencionados en las fracciones I y II del artículo 11 de esta Ley. Por los derechos de consumo de agua potable establecidos en el artículo 37 de este ordenamiento se causará una sobre tasa de 0.5 UMA´s pro-redes, para el mantenimiento, conservación y ampliación de las redes de abastecimiento del propio servicio, con excepción de las tarifas domésticas, este impuesto adicional será recaudado por las comisiones de agua potable y alcantarillado de cada municipio las que rendirán cuentas y concentraran lo recaudado a la caja general de la Tesorería Municipal; así como también y con el objeto de apoyar el programa de recuperación del equilibrio ecológico forestal de los municipios, se causará y pagará una sobre tasa de 0.5 UMA´s, sobre el monto de los derechos por los servicios prestados por las autoridades de tránsito establecidos en el artículo 41 de la presente Ley, cuya recaudación deberá ser enterada y concentrada a la caja general de la Tesorería Municipal. En el pago de impuestos y derechos, se cobrará una sobre tasa de 0.5 UMA´s por concepto de contribución estatal, excepto sobre los impuestos predial, adquisición de inmuebles, los derechos por servicios catastrales, por servicios de tránsito y por los servicios de agua potable.

Para los efectos de este artículo, se consideran zonas turísticas aquellas que se encuentren publicadas en las correspondientes gacetas municipales."

De lo anterior, esta Comisión Nacional considera que la ley materia de impugnación contiene vicios de invalidez, toda vez que las normas trasuntas redundan en perjuicio del derecho de seguridad jurídica y del principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que el legislador previó la existencia de contribuciones a las que denominó "sobretasas", las cuales se causarán "sobre el producto" de otras contribuciones, cuyo monto será destinado a diversos fines.

Sin embargo, de la configuración de las normas tildadas de inconstitucionales, esta Comisión Nacional advierte que hay elementos de la contribución que no son del todo claros. Esto es así porque, en primer lugar, no queda debidamente determinado el objeto de la contribución. En efecto, conforme a la literalidad de los artículos combatidos, la "sobretasa" se causa "sobre el producto" de otros conceptos a los que la propia ley refiere, por lo que existe incertidumbre sobre cuándo se causa la contribución.

Toda vez que no se explica por parte del legislador a qué se refiere cuando establece el término "producto" como elemento de la contribución, para tratar de dilucidar el sentido de las normas, conviene desglosar su significado de acuerdo con la definición aportada por la Real Academia Española.

Al respecto, el vocablo en cuestión tiene tres acepciones principales²⁸:

1. Cosa producida.
2. Caudal que se obtiene de algo que se vende, o el que ello reditúa.
3. Cantidad que resulta de la multiplicación.

Sentadas esas bases, es dable inferir que a lo que se pudo referir el legislador es a la **suma o cantidad resultante del monto pagado por los contribuyentes por determinados impuestos o derechos** regulados en la Ley Número 158 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022.

De ser así, lo que en realidad previó el legislador en los artículos impugnados fue un gravamen por los pagos realizados por concepto de impuestos y derechos municipales que correspondan, los cuales deberían cubrirse al momento en que se realicen los pagos objeto del gravamen.

En ese entendido, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicha tasa adicional 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 ello, se estima que, al margen de que el legislador haya denominado como “sobretasa” a la contribución cuya inconstitucionalidad se demanda, partiendo de que el legislador se refiere al *producto* de diversas contribuciones, es inconcuso que las disposiciones reclamadas constituyen un atentado contra el principio multicitado, ya que **esa sobretasa en realidad no fue diseñada para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza que estuviera previamente sujeta a imposición a través de un impuesto primario**, ya que no giran en torno de una misma actividad denotativa para aportar al gasto público.

Debe explicarse, que tal como lo ha apuntado ese Máximo Tribunal²⁹, se ha concebido a las sobretasas como aquellas que recaen sobre algunos de los tributos previamente establecidos y tienen como característica que los recursos obtenidos se

²⁸ Real Academia Española, “*Producto*”, visible en el siguiente enlace: <https://dle.rae.es/producto>

²⁹ 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, pág. 23.

destinan a un fin específico; además, estas no incrementan de manera directa la presión fiscal de los contribuyentes ni los costes de gestión, dado que aprovecha la existencia de un nivel impositivo primario, **respecto del cual comparte los mismos elementos constitutivos aplicando únicamente un doble porcentaje a la base imponible**, por lo que tiene como finalidad principal recaudar más recursos en un segundo nivel impositivo para destinarlo a una actividad específica.

Es así como por medio de la tasa adicional, a los sujetos pasivos que se encuentran obligados a cubrir determinado gravamen se les obliga a pagar una cantidad adicional por el mencionado concepto, por lo que es evidente que el aludido instrumento fiscal **no modifica los elementos esenciales del gravamen primigenio o de primer nivel**, sino solamente se establece un porcentaje adicional por considerar que la capacidad contributiva gravada es suficiente para soportar ambas cargas tributarias³⁰.

Por el contrario, la Ley Número 158 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022, en lugar de instituir una sobretasa en los términos a los que se ha referido ese Alto Tribunal³¹, en realidad estableció una contribución que se encuentra estructurada para gravar de manera global los pagos de impuestos y derechos a cargo de los 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 la supuesta “sobretasa” participe de la misma naturaleza jurídica del impuesto o derechos primigenios sobre el que se calcula su monto, pues no se encuentra circunscrita 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 a los que se refiere la propia ley reclamada que se realicen en el municipio.

Por ende, si admitimos que cuando el legislador grava el producto obtenido por el pago de otras contribuciones, esto resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Ley Fundamental, **pues no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que**

³⁰ *Ídem.*

³¹ Véanse la contradicción de tesis 114/2013 y las acciones de inconstitucionalidad 29/2008, 46/2019, 47/2019 y su acumulada 49/2019, 95/2020, 107/2020 y 15/2021, entre otras.

prevén y la capacidad contributiva de dichos sujetos pasivos, dado que tiene por objeto gravar el cumplimiento de diversas obligaciones tributarias; tan es así que la base sobre la cual se calcula el monto de esa presunta tasa adicional, se conforma con el importe de los pagos de las contribuciones municipales referidas.

Ello, pues como ya se dijo, la presunta sobretasa establecida por el legislador guerrerense no fue diseñada para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza, que estuviera previamente sujeta a imposición a través de un impuesto primario, ya que fue estructurado para gravar de manera global pagos de contribuciones municipales que efectúen los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con esa obligación tributaria; de ahí que no puede estimarse que participe de la misma naturaleza jurídica de los tributos primigenios sobre el que se calcula su monto, pues no se encuentra circunscrito a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales regulados en la misma ley de ingresos.

Hasta lo aquí expuesto, se ha argumentado que el legislador no fue lo suficientemente claro al momento de establecer la contribución de la que denomina “sobretasa”, y en el caso de que, como lo infiere este Organismo Nacional, el objeto del impuesto consista en gravar los pagos por conceptos de impuestos y derechos municipales previstos en la propia ley, se llega a la convicción de que las normas son transgresoras del principio de proporcionalidad tributaria.

No obstante, a juicio de esta Comisión Nacional, la violación al principio de proporcionalidad en materia tributaria también se surte por el monto a pagar que previó el legislador.

De la simple lectura de los preceptos normativos objetos de impugnación, se aprecia que el legislador fijó una “*sobretasa de 0.5 UMAS*” sobre el producto de diversas contribuciones.

Sin embargo, aunque el órgano legislativo guerrerense haya optado por el uso del término “sobretasa” es innegable que no fijó ninguna tasa, sino más bien una cuota fija a pagar por cada sujeto pasivo, lo cual incluso resulta incongruente con el propio diseño normativo de la contribución.

Esto debido a que –como lo entiende esta Comisión Nacional– si lo que grava la “*sobretasa*” prevista en las normas es el producto de diversos impuestos y derechos contenidos en el mismo ordenamiento, y en virtud de que se impone una única tarifa a pagar, entonces resulta irrelevante cuantificar el monto o “producto” de los pagos que se realicen por las mencionadas contribuciones, pues no se aplica ninguna tasa sobre esa base gravable, sino que con independencia de la suma total resultante se deberá cubrir siempre la misma tarifa para todos los casos.

En ese entendido puede sostenerse válidamente que no existe una base gravable sobre la cual se pueda aplicar una tasa, sino que la llamada “*sobretasa*” estatuida por el legislador es, en realidad, una cuota o tarifa adicional por el pago de diversos derechos e impuestos municipales.

Lo anterior evidencia que en efecto existe una contravención al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que –con independencia de la inconstitucionalidad explicada en líneas previas–, las normas se alejan del marco de regularidad constitucional ya que el monto a pagar por la supuesta “*sobretasa*” será siempre el mismo. En otras palabras, y de manera ilustrativa, las disposiciones permiten que una persona cuya suma por pagos de impuestos y derechos municipales sea considerablemente superior respecto del de otra persona cuyo producto por esos mismos conceptos resulta menor, pagarán por igual la cuota establecida en la ley.

Por lo expuesto, es irrefutable que los artículos combatidos de la Ley Número 158 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022, no resultan compatible con el texto constitucional, pues ha quedado demostrado que transgreden el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria reconocidos en la Constitución General de la República debido a que la contribución establecida tiene como hecho imponible el pago de diversos impuestos y derechos en los municipios guerrerenses, 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; además de que la cuota prevista tampoco es proporcional ya que impone una única a tarifa a pagar por parte de los sujetos pasivos de la contribución, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad

En conclusión, lo procedente es que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez de los artículos 11 y 12 de la Ley Número 158 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022.

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 Número 158 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022, publicada en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa el 29 de diciembre 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.

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal vincule al Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero para que en lo futuro se abstenga de expedir normas que contengan los mismos vicios de constitucionalidad denunciados en la presente demanda.

A N E X O S

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

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

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado del 29 de diciembre de 2021 que contiene el Decreto por el que se expidió la Ley Número 158 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022 (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 inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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

PROTESTO LO NECESARIO

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

LMP

