

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 26 de enero de 2023.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de las leyes de ingresos de 9 municipios del estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, expedidas mediante los respectivos decretos publicados el 27 de diciembre de 2022 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 delegada y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	5
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	5
VI. Competencia.....	5
VII. Oportunidad en la promoción.....	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX. Introducción.....	7
X. Conceptos de invalidez.....	8
PRIMERO.....	8
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad	8
B. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria	11
C. Inconstitucionalidad de los preceptos reclamados	14
SEGUNDO.....	20
A. Alcance del principio de proporcionalidad tributaria	20
B. Análisis de las normas combatidas	23
TERCERO.....	29
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	30
B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	33
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	42
A N E X O S	43

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

I. Nombre de la promovente.

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

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

- A. Congreso del Estado de Guerrero.
- B. Gobernador del Estado de Guerrero.

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

a) Indeterminación de los elementos de la contribución por el servicio de alumbrado público:

1. Artículo 21 de la Ley Número 310 de Ingresos para el Municipio de Tlalixtaquilla de Maldonado, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 23 de la Ley Número 341 de Ingresos para el Municipio de Xochistlahuaca, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 32 de la Ley Número 410 de Ingresos para el Municipio de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 23 de la Ley Número 409 de Ingresos para el Municipio de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 103 de la Ley Número 411 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículo 33 de la Ley Número 300 de Ingresos para el Municipio de Juan R. Escudero, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
7. Artículo 28 de la Ley Número 296 de Ingresos para el Municipio de General Heliodoro Castillo, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
8. Artículo 39 de la Ley Número 419 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.

b) Contribuciones estatales:

1. Artículos 9 y 13 de la Ley Número 341 de Ingresos para el Municipio de Xochistlahuaca, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 42 de la Ley Número 410 de Ingresos para el Municipio de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 12 de la Ley Número 409 de Ingresos para el Municipio de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 22 de la Ley Número 411 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículos 21 y 22 de la Ley Número 300 de Ingresos para el Municipio de Juan R. Escudero, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículos 15 y 18 de la Ley Número 296 de Ingresos para el Municipio de General Heliodoro Castillo, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
7. Artículo 11 de la Ley Número 419 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.

c) Cobros injustificados por la búsqueda de documentos y por la expedición de copias certificadas y simples:

1. Artículos 47, fracción XII, y 48, fracciones III, numerales 6, 7, 8 y 9, y IV, numeral 3, de la Ley Número 310 de Ingresos para el Municipio de Tlaxiataquilla de Maldonado, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículos 23, numeral 5, y 30, fracciones XIII y XVI, y 31, fracción IV, numerales 1 y 6, de la Ley Número 410 de Ingresos para el Municipio de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 49, fracciones XI y XVIII, de la Ley Número 409 de Ingresos para el Municipio de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 65, fracciones I y II, de la Ley Número 411 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 61, fracción XII, de la Ley Número 300 de Ingresos para el Municipio de Juan R. Escudero, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículo 52, fracción XII, de la Ley Número 296 de Ingresos para el Municipio de General Heliodoro Castillo, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
7. Artículo 32, fracción XII, de la Ley Número 419 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.

Es importante precisar que, conforme al artículo 1° de la Ley Número 419 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023, únicamente es de observancia para los municipios de Copalillo y Tlacoapa, del estado de Guerrero.

Por tanto, en el presente escrito se impugnan las leyes de ingresos de un total de 9 municipios guerrerenses.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 27 de diciembre de 2022 en el Periódico Oficial de la referida 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.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principios de proporcionalidad, equidad, legalidad y reserva de ley en materia tributaria.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II

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

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 martes 27 de diciembre 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 28 del mismo mes y año, al jueves 26 de enero de 2023. Por lo tanto, al promoverse el día de hoy 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 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

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: (...)

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:

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.

(...)

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. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios señalados en el apartado III, inciso a), del presente escrito, para el ejercicio fiscal 2023, regulan el derecho por el servicio de alumbrado público.

Sin embargo, el legislador local no fue cuidadoso al diseñar cada uno de los elementos de la contribución, toda vez que fue omiso en establecer en las leyes la tarifa a pagar por los contribuyentes.

Tal circunstancia vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y de reserva de ley en materia tributaria, en virtud de que en los ordenamientos impugnados no se estableció uno de los elementos esenciales de dicha contribución, propiciando la arbitrariedad y la incertidumbre respecto de la cuota que los sujetos obligados deberán cubrir por recibir el citado servicio público.

En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de los preceptos precisados en el inciso a) del apartado III del presente documento, pues son omisos en establecer la tarifa a pagar por el servicio de alumbrado público, transgrediendo con ello el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria.

Para evidenciar la inconstitucionalidad de dichos preceptos, en un primer apartado se desarrolla el contenido del derecho fundamental de seguridad jurídica y de los principios de legalidad, de reserva de ley y de legalidad tributaria en el Estado mexicano. Posteriormente, se aborda en particular la inconstitucionalidad de las normas impugnadas bajo los parámetros antes mencionados.

A. 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 tengan plena certeza de a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es así que 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, el derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

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

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

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 sustituido por la arbitrariedad.

Por tanto, 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.

En ese orden de ideas, 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 preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Ley Fundamental.

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 normativa⁴.

⁴ 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.*”

B. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria

Para dar inicio a este apartado, es necesario recordar que el reconocimiento de los derechos humanos de los contribuyentes obedece a que, desde tiempos pretéritos, se ha puesto especial énfasis en establecer limitaciones al ejercicio del poder público a través de diversos principios que deben guiar a los tributos, ante la necesidad de la protección del derecho de propiedad privada de los gobernados. Estas máximas no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.⁵

Así, con la finalidad de garantizar límites al poder público frente a los derechos fundamentales de las personas en su carácter de contribuyentes, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula los principios que deben regir los tributos, a saber: la generalidad contributiva, el principio de legalidad en las contribuciones, la proporcionalidad, la equidad y el destino de las mismas al gasto público.

Entonces, los principios que rigen en materia recaudatoria constituyen derechos fundamentales, pues son auténticas obligaciones que deben observar todas las autoridades fiscales dentro del Estado mexicano, por lo cual se erigen como verdaderos derechos subjetivos que las personas causantes de los tributos que pueden hacer exigibles frente a los órganos que se encuentran investidos de la potestad tributaria estatal.

Asimismo, como parte del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, la doctrina jurisprudencial ha reconocido los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, con los cuales se garantiza la certeza jurídica con la que deben contar todas las personas frente a las actuaciones del Estado.

En materia fiscal, concretamente, es de resaltada importancia el principio de legalidad tributaria, el cual consiste –como vertiente especializada del diverso de reserva de ley– en una exigencia de primer orden que **implica una obligación legislativa de prever expresamente en una ley formal y material los elementos que integran una contribución**, de conformidad con la cual ningún órgano exactor del Estado puede realizar actos individuales de cobro que no estén previstos legalmente

⁵ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

ni podría considerarse que un tributo fue establecido de forma equitativa y proporcional.⁶

Ahora bien, ese Tribunal Constitucional del país ha considerado que la reserva de ley que rige en la materia tributaria de nuestro orden jurídico es de carácter relativa en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, pues es suficiente que en el acto normativo primario se contengan los aspectos esenciales de la contribución, permitiendo parte de su regulación a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria⁷.

Dicho entendimiento permite que en la ley se encomiende a la autoridad fiscal o a alguna otra de carácter administrativo la fijación de uno o más componentes de la alguna contribución, **pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado**, respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate⁸.

En ese orden de ideas, el principio de reserva legal en materia tributaria se cumple cuando la ley contiene la regulación en detalle de los elementos de la contribución, para lo cual basta que fije los métodos, las reglas generales y los parámetros dentro de los cuales puede actuar la autoridad exactora, por lo que no cualquier remisión a la autoridad administrativa para la determinación de un sistema o mecanismo necesario para la cuantificación del tributo debe entenderse contrario a los principios de legalidad y reserva de ley, pues, desde el punto de vista constitucional, es

⁶ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 77/99 del Pleno de ese Alto Tribunal, Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, agosto de 1999, pág. 20, del rubro siguiente: **"LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL."**

⁷ Véase la tesis aislada P. CXLVIII/97 del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, noviembre de 1997, pág. 78, de rubro **"LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY"**.

⁸ Véase la tesis de jurisprudencia 2a./J. 111/2000 de la Segunda Sala de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, diciembre de 2000, pág. 392, de rubro: **"LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL"**

aceptable que se le permita intervenir en el señalamiento de directrices o principios para fijar la base del impuesto cuando se trata de materias técnicas o de indicadores económicos o financieros cuya expresión aritmética no pueda incorporarse al texto legal porque dependa de diversas variables y circunstancias propias del momento y lugar en que se realiza el hecho imponible o generador de la obligación fiscal⁹.

De tal manera que si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor del legislador, permitiendo que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas, excepcionalmente complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es **que dicha posibilidad no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos**, lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público¹⁰.

Por ende, es inconcuso que el principio de legalidad tributaria contenido en el numeral 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, se traduce en la exigencia de que sea el legislador quien determine los elementos esenciales de la contribución y no las autoridades administrativas, es decir, deben contenerse en un ordenamiento con rango de ley formal y materialmente, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su calidad de contribuyentes.¹¹

En otras palabras, **exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con**

⁹ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 20/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 8 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Véase la tesis aislada: 1a. CVIII/2018 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 1020, del rubro siguiente: **"DERECHOS ESPECIAL, ADICIONAL Y EXTRAORDINARIO SOBRE MINERÍA. LOS ARTÍCULOS 268, 269 Y 270 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2014, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA."**

certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.¹²

Sin embargo, contrario a las premisas expuestas, este Organismo Nacional estima que los artículos impugnados contravienen el sistema establecido en la Constitución General de la República para la imposición de contribuciones, pues delegan funciones que corresponden al legislador en autoridades diversas.

C. Inconstitucionalidad de los preceptos reclamados

Antes de exponer los motivos por los cuales se estima que las normas reclamadas son violatorias del derecho de seguridad jurídica, así como de diversos principios que rigen la materia de las contribuciones, conviene hacer algunas anotaciones acerca del servicio de alumbrado público.

Las contraprestaciones generadas por el servicio de alumbrado público se enmarcan en la categoría de derechos fiscales. Recordemos que ese tipo de contribuciones se refiere a aquel tipo de tributo señalado por la ley en pago de servicios de carácter administrativo o por la explotación de bienes del dominio público sobre los cuales el Estado ejerce su titularidad.

Con base en lo anterior, la contribución por servicio de alumbrado público son derechos por servicios de carácter público del orden administrativo. Ello es así, debido a que las aportaciones son contraprestaciones que cobran los ayuntamientos respectivos por brindar alumbrado público a cargo de los municipios, de conformidad con el artículo 115, fracción III, inciso b), de la Norma Suprema, actividad por la cual pueden cobrar las contribuciones correspondientes, tal como lo apunta la fracción IV, inciso c), del mismo artículo constitucional¹³.

¹² Véase la tesis aislada 2a. LXII/2013 (10a.) de la Segunda 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 XXIII, agosto de 2013, Tomo 2, página 1325, de rubro: **"LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES."**

¹³ **"Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(...)

b) Alumbrado público.

Teniendo claro lo anterior, se puntualiza que el alumbrado público es un servicio indispensable que prestan los municipios a favor de la colectividad para garantizar la movilidad y seguridad de los habitantes, pues también se utiliza para prevenir accidentes y actos delictivos.

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 las y 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 riesgos que pudiera desarrollarse en áreas carentes de la iluminación.

Por tanto, el alumbrado público tiene la finalidad de brindar 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 provecho será favor de todas las y los gobernados por igual. En ese orden de ideas, el costo que las y los contribuyentes deben erogar para contribuir a la prestación de dicho servicio público debe ser igual para cada uno de ellos, pues todas y todos se benefician en la misma medida de aquel.

Al respecto, debe tenerse presente que la prestación del servicio de alumbrado público **es indivisible**, lo cual dificulta la determinación sobre en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio que se presta.

Lo anterior no autoriza a los congresos estatales a fijar fórmulas o configuraciones normativas que soslayan los principios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o que contradigan cualquier otro mandato de rango constitucional.

Por ello es que el legislador debe ser especialmente cuidadoso en el diseño legal relativo al derecho por el servicio de alumbrado público, pues de lo contrario podría crear disposiciones contrarias a la Ley Fundamental.

(...)

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:

(...)

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. (...)."

Aclarado lo anterior, a continuación se desarrollan los argumentos que sostienen la inconstitucionalidad de los artículos reclamados de las 8 leyes de ingresos municipales del estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023. Para tal efecto, es menester exponer el diseño contributivo referente al servicio de alumbrado público establecido por el legislador local, en el entendimiento de que las normas controvertidas coinciden en prever los siguientes elementos:

Cobro del derecho por concepto de servicio del alumbrado público

- **Objeto:** 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 del estado de Guerrero en la vía 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 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- **Sujetos:** están obligados a su pago todas las personas físicas o morales que reciben la prestación del servicio de alumbrado público por el Municipio. Las leyes precisan que se considera que reciben el servicio de alumbrado público los propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en el territorio del municipio.
- **Base:** la base del derecho corresponde al gasto total anual que le genere al Ayuntamiento del Municipio en el ejercicio fiscal inmediato anterior la prestación del servicio de alumbrado público en el territorio municipal, traído a valor presente con la aplicación de un factor de actualización.

El factor de actualización se aplicará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice de Precios del Genérico Electricidad del Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes noviembre del año anterior, al mes de noviembre más reciente.

Indican que se entiende como gasto total del servicio de alumbrado público, la suma de las siguientes erogaciones anuales que haya realizado el

ayuntamiento en el ejercicio fiscal inmediato anterior para la prestación de este servicio:

- i. El pago a la empresa u organismo suministrador de energía eléctrica de las redes de alumbrado público del municipio.
 - ii. Los gastos de ampliación, instalación, reparación, limpieza y mantenimiento del alumbrado público y luminarias que se requirieron para prestar el servicio público.
 - iii. Los gastos de depreciación de las luminarias calculado como el costo promedio de las luminarias entre su vida útil multiplicado por el total de luminarias.
 - iv. Los gastos de administración y operación del servicio de alumbrado público, incluyendo la nómina del personal del municipio encargado de dichas funciones.
- **Cuota o tarifa:** será la cantidad que resulte de dividir el gasto total anual del servicio de alumbrado público, entre el número total de los sujetos del servicio, en los términos que establezca la Ley de Ingresos del Municipio, en el ejercicio fiscal que corresponda.
 - **Temporalidad:** El derecho se cubrirá mensual o bimestralmente si la recaudación se realiza a través de la empresa u organismo suministrador de energía eléctrica, o mensual, semestral o anualmente, si se realiza directamente a la tesorería del Municipio.

Como se desprende, el legislador guerrerense optó por un diseño de la contribución en la cual los sujetos pasivos son identificados como los propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en el territorio del municipio, quienes deberán cubrir la tarifa de la contribución en el periodo que corresponda, misma que se obtendrá aplicando la siguiente fórmula sintetizada:

$$\text{Gasto total anual} / \text{n}^\circ \text{ total de los sujetos beneficiarios del servicio}$$

En una primera lectura, pareciera que el legislador definió en las leyes todos los elementos esenciales de la contribución (sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa y época de pago); no obstante, de un atento análisis de los preceptos, es dable sostener que **el legislador fue omiso en señalar la cuota que deberán cubrir los sujetos pasivos de la contribución en el presente ejercicio fiscal.**

En efecto, si bien es cierto que el Congreso guerrerense previó en las normas la fórmula de cálculo para fijar la tarifa, no indicó concretamente la cantidad cierta que se deberá pagar en el presente ejercicio fiscal, es decir, la determinación del crédito fiscal a cubrir en la temporalidad prescrita.

Asimismo, tampoco se observa que remita a algún otro ordenamiento que defina la cantidad a pagar con concepto de alumbrado público.

En la Ley Número 492 de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero, ordenamiento cuyo objeto es regular los impuestos, contribuciones, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y demás ingresos tributarios y no tributarios que corresponden a los municipios, que estén previstos en la misma Ley y en las disposiciones fiscales aplicables, para cubrir su gasto público, tampoco resulta útil para conocer la cuota a pagar por concepto de alumbrado público.

Lo único referente al alumbrado público que contiene la indicada Ley Número 492, es la previsión del objeto, sujeto y base de la contribución¹⁴. Por lo anterior, esta Comisión Nacional estima que las normas impugnadas son inconstitucionales ya que, aunque indican la fórmula para obtener la tarifa a pagar, no señalan

¹⁴ “Sección Tercera

Servicio de alumbrado público

Artículo 77. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de los municipios. Se entenderá por servicio de alumbrado público, la prestación por parte del Ayuntamiento de éste a la ciudadanía en las calles, plazas, jardines y lugsujetoares de uso común, a través de la instalación, mantenimiento y conservación, comprendiendo la ampliación, mejora, rehabilitación y reposición de líneas, luminarias, lámparas y accesorios.

Para los efectos de la presente ley este derecho será identificado y reconocido como Derecho de Operación y Mantenimiento del Alumbrado Público

Se considerarán sujetos de este derecho los contribuyentes que se beneficien con su uso, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no frente a su predio, casa habitación o negocio.

Artículo 78. Servirá de base para cálculo del costo de este derecho, el importe total del gasto anual que calcule el Ayuntamiento y proponga al Congreso del Estado para su aprobación en su respectiva Ley de Ingresos, el cual comprenderá los siguientes componentes:

- I. Costo promedio anual del consumo de la energía eléctrica causada por el alumbrado público en el ejercicio fiscal anterior;
- II. Monto de los gastos erogados con motivo de las adquisición o contrataciones necesarias para la ampliación o extensión de la infraestructura del alumbrado público municipal: postes, lámparas, cableado y todo material o recurso humano que se utilice para la prestación del servicio por primera vez;
- III. Monto de los gastos de operación y mantenimiento en el correcto funcionamiento del alumbrado público existente, y
- IV. El monto que genere el gasto por la recaudación del Derecho, cuando se realice por un tercero.”

específicamente cuál será el monto a enterar, ni tampoco remiten a otro ordenamiento legislativo que contenga este elemento, lo cual deja en incertidumbre jurídica a los contribuyentes sobre la cantidad que deberán cubrir por el servicio de alumbrado público.

Así, con la ausencia normativa de la tarifa relativa a la contribución precisada, existe la posibilidad de que las autoridades municipales definan en instrumentos infralegales la cuota a pagar, soslayando que se trata de un elemento que debe contenerse en una ley en sentido formal y material.

Incluso, se permite que dichas autoridades la definan en normas administrativas sin atender a la fórmula descrita en los ordenamientos impugnados, ya que los gobernados no tiene la posibilidad de conocer con certeza si la tarifa se determinó objetivamente atendiendo al costo real del servicio prestado por los municipios y con base en la fórmula normativa apuntada anteriormente.

Además, es factible que los sujetos pasivos no cubran en tiempo y forma con la contribución, ya que con la expedición de las normas no se hizo de su conocimiento la tarifa que deben cubrir por el alumbrado público.

Por tales motivos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que las leyes combatidas resultan inconstitucionales al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los municipios por la prestación del servicio de alumbrado público a los contribuyentes, ya que no señalan cuál es específicamente la tarifa a pagar por ese concepto.

De esta forma, las disposiciones tildadas de inconstitucionales transgreden el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que las leyes son omisas en definir la tarifa de la contribución, abriendo la posibilidad de que ello se deje al arbitrio de un órgano administrativo, en desmedro de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Asimismo, se transgrede el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de los contribuyentes, ya que no permite que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, en razón de que las personas usuarias de dicho servicio no tendrán la certeza sobre a qué atenerse respecto de la cantidad líquida a enterar ante la autoridad recaudadora.

Por lo anterior, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez de las normas impugnadas al acreditarse que vulneran el derecho humano de seguridad jurídica y los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria.

SEGUNDO. Las normas precisadas en el apartado III, inciso b), del presente ocurso, vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como el principio de proporcionalidad tributaria, al establecer la obligación a cargo de los contribuyentes de pagar una *contribución especial o estatal* cuyo objeto es gravar el pago por concepto de impuestos y derechos municipales que hayan realizado los sujetos pasivos, lo cual no atiende a su capacidad contributiva, por lo que transgreden el principio de proporcionalidad tributaria.

En el presente concepto de invalidez se desarrollan los argumentos por los que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos impugnados de las leyes de ingresos municipales guerrerenses vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria.

Lo anterior se debe a que prevén la obligación de pagar una *contribución especial o estatal*, que se erige como carga tributaria que inobserva el mandato constitucional de proporcionalidad tributaria debido a que el objeto del gravamen consiste en los pagos que hayan hecho los contribuyentes por concepto de otros impuestos y derechos, lo que de ninguna manera atiende a su capacidad real para contribuir al gasto público.

Para sustentar lo anterior, a continuación se desarrolla el alcance del principio de proporcionalidad tributaria en materia de impuestos; posteriormente, se analizan las disposiciones impugnadas a la luz del marco constitucional.

A. Alcance del principio de proporcionalidad tributaria

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.

Así, 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 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.¹⁵

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 impuestos¹⁶.

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.¹⁷

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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.”***

¹⁷ 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.”***

Precisamente, 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 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.¹⁸

Además, el Tribunal Pleno ha sido enfático en señalar que en la potencialidad real de contribuir al gasto público debe tomarse 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.¹⁹

En ese tenor, 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.²⁰

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 directos²¹:

¹⁸ 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."**

¹⁹ 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."**

²⁰ 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.

²¹ 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."**

- 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.
- 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.
- Referente 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.

En conclusión, cuando se establezca un tributo, es menester que el legislador observe el principio de proporcionalidad tributaria, ya que este constituye una auténtica garantía a favor del contribuyente que busca resguardar su capacidad contributiva, por ende, constituye un límite a la potestad impositiva del Estado.

B. Análisis de las normas combatidas

Puntualizado lo anterior, corresponde analizar el contenido de las disposiciones reclamadas de las leyes de ingresos de los 8 municipios del estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, a efecto de determinar si resultan acordes con el derecho y principios constitucionales precisados en los apartados precedentes.

Para iniciar con el examen correspondiente, resulta conveniente señalar lo que prevén las normas objeto de impugnación, bajo la aclaración de que los preceptos reclamados se encuentran redactados en términos similares, por lo cual su contenido se sintetizará en los siguientes términos:

1. Contribución especial pro-bomberos: En términos generales, los artículos impugnados prevén que, para fines de implementar programas y acciones encaminadas a la prevención y combate de incendios en los municipios, se causará un 15 % aplicado sobre el producto de:

- Licencia para construcción de edificios o casas habitación, restauración o reparación, urbanización, fraccionamiento, lotificación, relotificación, fusión y subdivisión.
- Por la expedición inicial o refrendo de licencias, permisos y autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúe total o parcialmente con el público en general.
- Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios o carteles comerciales y la realización de publicidad.

En el caso de las leyes de ingresos de los municipios de Chilpancingo de los Bravo y Juan R. Escudero, la contribución se denomina “Pro-Bomberos y Protección Civil”; mientras que en el municipio General Heliodoro Castillo, este tributo se causará aplicando un 10% sobre el producto o pago base de diversos conceptos contributivos.

2. Contribución estatal: Por su parte, la mayoría de las leyes municipales de ingresos tildadas de inconstitucionales establecen la denominada “contribución estatal”, la cual se refiere al ingreso del 15% que percibirá el ayuntamiento por el pago de impuestos y derechos, excepto sobre los impuestos predial, adquisición de inmuebles, los derechos por servicios catastrales, por servicios de tránsito y por los servicios de agua potable.

Como puede desprenderse, las normas establecen una carga impositiva que grava los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la legislación tributaria de ese orden jurídico, hechos que de ninguna manera reflejan la capacidad contributiva de los causantes.

En esa tesitura, se estima que los artículos impugnados que establecen contribuciones especiales o estatales resultan inconstitucionales al transgredir el

principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que no fueron diseñadas para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza, que estuviera previamente sujeta a imposición a través de un impuesto primario, como operan las “sobretasas” u otras contribuciones adicionales cuya constitucionalidad se encuentra justificada en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, pues giran en torno de una misma actividad denotativa de capacidad para aportar al gasto público.

Por el contrario, en lugar de consistir en una sobretasa, las contribuciones controvertidas fueron estructurados para gravar de manera global los pagos de contribuciones (impuestos y derechos) municipales que efectúen los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con esa obligación tributaria, cuestión que se aleja por completo de una manifestación económica que refleje capacidad real contributiva.

Derivado de lo anterior, es evidente que no puede estimarse que tales contribuciones estatales participen de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio sobre el que se calcula su monto, pues no se encuentra circunscrito a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales.

Sobre este tema, ese Alto Tribunal²² ha determinado 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.

²² Véanse: 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; sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 46/2019 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 24 de octubre de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa; sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2021 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 179/2021 y su acumulada 183/2021 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 7 de noviembre de 2022, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, entre otras.

Particularmente, de la resolución de la contradicción de tesis 114/2013, derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 126/2013, Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIV, Tomo 2, septiembre de 2013, página 1288, del rubro y texto siguiente:

“IMPUESTO ADICIONAL. LOS ARTÍCULOS 119 A 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS QUE LO PREVÉN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. Los preceptos citados, al establecer un impuesto adicional a cargo de las personas físicas o morales que realicen pagos por concepto de impuestos y derechos municipales en la mencionada entidad federativa, ya sea en su carácter de responsables directos o solidarios, violan el principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevén y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, ya que no fue diseñado para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza previamente sujeta a imposición, a través de un impuesto primario, como operan las "sobretasas" u otras contribuciones adicionales -cuyo hecho imponible gira en torno a una misma actividad denotativa de capacidad económica-, sino que fue estructurado para gravar globalmente todos los pagos de contribuciones municipales efectuados por los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa al momento de cumplir con esa obligación tributaria. Por consiguiente, el aludido gravamen adicional no participa de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio, pues no se circunscribe a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto gravar todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de que se trate del Estado de Morelos, por lo que es inconcuso que dicho actuar no refleja la capacidad contributiva de los causantes.”

Conforme a la tesis jurisprudencial transcrita, los impuestos adicionales son violatorios de la Ley Suprema, por lo cual, las consideraciones contenidas en ese y en otros precedentes resultan igualmente aplicables a los artículos impugnados en el presente escrito.

Para reforzar 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 especificados en las normas combatidas.
- **Objeto del impuesto:** Gravar los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales.
- **Base gravable:** El monto, importe o producto de los pagos que se realicen por las mencionadas contribuciones.

- **Tasa:** Es del 15% sobre la mencionada base gravable. En un caso es del 10%.
- **Época de pago:** En el momento en que se realicen los pagos objeto del gravamen.
- **Destino de lo recaudado:** solo en el caso de la contribución especial Pro-Bomberos o Pro-Bomberos y Protección Civil, se apunta que lo recaudado será para implementar programas y acciones encaminadas a la prevención y combate de incendios en los municipios.

En lo relativo a la contribución estatal, la norma no lo precisa de forma específica.

Conforme a lo anterior, es inconcuso que las disposiciones que regulan las contribuciones especiales Pro-Bomberos y estatales en las leyes de ingresos de municipios del estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal del año en curso, son contrarias a los principios constitucionales tributarios, pues fueron estructuradas 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 o derecho 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 los impuestos mencionados *supra*, 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 de los preceptos combatidos no atienden a su verdadera capacidad contributiva, ya que los pagos de esas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado, máxime que algunos de los concepto gravados son derechos por servicios, en cuyo pago no puede reflejarse la manifestación de riqueza por la naturaleza de esas contribuciones, por lo que es inconcuso que vulneran el principio de proporcionalidad tributaria.

Ahora, si bien es cierto que dichos tributos se refieren a cierto impuesto y a ciertos derechos municipales, con lo que se podría suponer que se trata de una sobretasa de dichas contribuciones, a las que sólo se les aplica un doble porcentaje en la base gravable y con las que comparte los mismos elementos esenciales, también lo es que esa contribución tiene por objeto gravar el cumplimiento de las obligaciones tributarias mencionadas, lo que se corrobora con el hecho de que la base sobre la cual se calcula su monto se conforma con el producto pagado por las contribuciones indicadas. Por esta razón, los artículos impugnados en realidad prevén un impuesto adicional y no una sobretasa²³.

No se pierde de vista que las normas impugnadas denominan “contribución estatal” o especial a los tributos controvertidos, sin embargo, se trata en realidad de un impuesto adicional, pues tienen por objeto el pago de los impuestos y los derechos municipales que refieren, esto es, tienen como hecho imponible el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Además, tal “contribución estatal” busca gravar de manera global todos los pagos de los impuestos y los derechos, en la medida en que no se circunscribe a una sola contribución²⁴, sino que tiene por objeto todos los pagos de las contribuciones, exceptuando los impuestos predial y de adquisición de inmuebles, así como los derechos por servicios catastrales, de tránsito y de agua potable.

En ese sentido, es irrefutable que las normas tildadas de inconstitucionales no resultan compatibles con el texto constitucional, pues se insiste en que transgreden el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria reconocidos en la Constitución General, debido a que las contribuciones establecidas tienen como hecho imponible el pago principal de diversos impuestos y derechos, por lo que no se atiende a su verdadera capacidad contributiva de los sujetos obligados a cubrirlos, ya que los pagos de esas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado.

Finalmente, es preciso destacar que ese Tribunal Constitucional, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 46/2019, 47/2019 y su acumulada 49/2019, 95/2020, 107/2020, 15/2021, 179/2021 y su acumulada 183/2021, así como 4/2022 y sus acumuladas 15/2022, 19/2022, 24/2022 y 26/2022, ha declarado la

²³ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 15/2021 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelta en sesión pública del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 94.

²⁴ Cfr. *Ibidem*, párr. 96.

inconstitucionalidad de impuestos adicionales cuya configuración resulta esencialmente idéntica a las contribuciones ahora impugnadas.

Por todas las consideraciones expuestas, lo procedente es que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez de los artículos contenidos en las leyes de ingresos de 8 municipios del estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, que establecen el pago por contribuciones que atentan contra el principio de proporcionalidad tributaria.

TERCERO. Los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios del estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, precisados en el apartado III, inciso c), de la presente demanda, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la expedición de documentos en copias simples y certificadas, así como por la búsqueda de información.

Ello, porque las tarifas no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la búsqueda, reproducción y entrega de la información solicitada, además de que establecen cobros diferenciados en razón del número de fojas sin justificación, pese a que se trata esencialmente de los mismos servicios. Por lo tanto, vulneran los principios de justicia tributaria, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos municipales guerrerenses, para el ejercicio fiscal 2023, transgreden los principios de justicia tributaria, toda vez que prevén tarifas por determinados servicios que no atienden al costo real que le representó al ayuntamiento su prestación.

Para llegar a la conclusión anterior, en primer lugar, se explicará de forma breve la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” y, posteriormente, cómo operan los principios de proporcionalidad y equidad en ese tipo de tributos. Hecho lo anterior, se analizarán en concreto las normas objeto de control constitucional, para así definir si se apartan o no de la Norma Fundamental.

A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen

En el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se establece como obligación de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos y se consagran los principios constitucionales de índole fiscal, consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

Partiendo de lo anterior, es pertinente exponer las características que ese Alto Tribunal ha identificado en los tributos o contribuciones:

- 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 particularidades enlistadas, es posible construir un concepto de contribución o tributo, el cual es entendido 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.²⁵

Las contribuciones o tributos pueden ser de distinta naturaleza, según su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales (sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago). Esto quiere decir que la autoridad legislativa puede establecer diversos tipos de contribuciones, siempre que

²⁵Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en sesión del 27 de octubre de 2005.

observe sus notas fundamentales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

Así, en el género de las contribuciones, existe una especie a la que se le ha identificado como “derechos”. Bajo esa denominación, se alude a aquellos tributos impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos; por ende, 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 otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares²⁶.

Lo anterior supone que, en el establecimiento de contribuciones denominadas *derechos*, la liquidación y cobro se rigen por los principios de justicia tributaria, garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblan en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**²⁷, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

Si como ya se explicó, 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

²⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 1/98 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, página 40, de rubro “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN**”.

²⁷ 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.**”

dependencias a personas determinadas que los soliciten, entonces el principio de proporcionalidad 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.**²⁸

Ello se debe a 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.²⁹

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige, en términos generales, 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.

En otras palabras, el principio de equidad en la imposición significa 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 síntesis, a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, de manera que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, atendiendo 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.

²⁸ *Idem.*

²⁹ 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.**"

- 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.³⁰

En conclusión, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que 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.³¹

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de municipales del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023, señaladas en el apartado III, inciso c), del presente escrito, vulneran los principios de justicia tributaria.

Lo anterior, pues establecen el cobro de derechos por la expedición y entrega de copias simples y certificadas, y en algunos casos por la búsqueda de información, que le soliciten los gobernados a las autoridades del orden municipal, cuyas tarifas no son acordes a las erogaciones que realmente les representa la prestación de tales servicios.

Para tener mayor claridad, a continuación se transcriben las disposiciones tildadas de inconstitucionales:

--	--

³⁰ 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.”**

³¹ 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.

Ley	Artículos impugnados
Ley Número 310 de Ingresos para el Municipio de Tlalixtaquilla de Maldonado, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023	ARTÍCULO 47.- Por la expedición o tramitación de constancias, certificaciones y copias certificadas, se causarán derechos conforme a las tarifas siguientes: (...) XII. Copias certificadas de datos o documentos que obren en los archivos del Ayuntamiento: a) Cuando no excedan de tres hojas. \$50.00 b) Cuando excedan, por cada hoja excedente. \$ 6.00 ARTÍCULO 48.- Los derechos por copias de planos, avalúos y demás servicios que proporcionen las áreas de catastro, de obras públicas, así como la de desarrollo urbano, según sea la competencia se cobrarán y se pagarán conforme a la tarifa siguiente: (...) III. DUPLICADOS Y COPIAS: (....) 6. Copias simples de datos que obren en el expediente. \$80.00 7. Cuando excedan de 3 hojas, por hoja. \$6.00 8. Copias certificadas de documentos que obren en los archivos de catastro. \$80.00 9. Cuando excedan de 3 hojas, por hoja. \$6.00 IV. OTROS SERVICIOS: (...) 3. Por búsqueda de información solicitada por personas físicas o morales de los archivos catastrales no especificado en las fracciones anteriores. \$109.00
Ley Número 410 de Ingresos para el Municipio de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.	ARTÍCULO 23. Por la prestación de los servicios en los panteones municipales se pagará anualmente y por evento conforme a las siguientes tarifas: (...) 5 Certificación y búsqueda de documentos. 2.67 UMA (...) ARTÍCULO 30. Por la expedición de constancias, certificaciones y copias certificadas pagarán derechos conforme a la clasificación y tarifas en Unidad de Medida y Actualización, siguientes: (...)

	XIII. Copias certificadas de datos o documentos que obren en los archivos del Ayuntamiento: a) Cuando no excedan de tres hojas 0.55 b) Cuando excedan, por hoja adicional 0.06 (...) XVI. Por la expedición de copias simples de documentos que obren en el archivo general o histórico que solicite persona física o moral 0.18 UMA ARTÍCULO 31. Por los derechos de constancias, certificaciones, copias de planos, avalúos catastrales y otros servicios que corresponda al área de Catastro y Predial, siempre y cuando se encuentren al corriente en el pago del Impuesto Predial, se pagaran conforme a la tarifa siguiente: (...) IV. COPIAS DE DOCUMENTOS QUE OBRAN EN EL ARCHIVO CATASTRAL 1. Copias simples de documentos por cada una 0.59 6. De otros documentos que obren en el archivo catastral: a) Cuando no excedan de tres hojas 1.16 b) Cuando excedan, ya sea copia simple o certificada, por cada hoja excedente 0.08
Ley Número 409 de Ingresos para el Municipio de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.	ARTÍCULO 49.- Por la expedición o tramitación de constancias, certificaciones y copias certificadas, registros o trámites, se causarán derechos conforme a las tarifas siguientes: (...) XI.- Copias certificadas de datos o documentos que obren en los archivos del Ayuntamiento: 1. Cuando no excedan de tres hojas 1.118 2. Cuando excedan, por cada hoja excedente 1.118 (...) XVIII. Por cada copia simple de documentos que obren en los archivos de la Tesorería de este Ayuntamiento. 0.173
Ley Número 411 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023	ARTÍCULO 65. Por la expedición de legalizaciones, constancias, certificaciones y copias certificadas o simples; se causarán derechos conforme a la tarifa siguiente: I.- Certificaciones de documentos, cuyo volumen del expediente no exceda de diez hojas, por cada hoja adicional, 0.10 vez la UMA. 1.50

	II.- Búsqueda de documento y expedición de copia certificada o simple, por cada documento 1.00
Ley Número 300 de Ingresos para el Municipio de Juan R. Escudero, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023	ARTÍCULO 61.- Por la expedición o tramitación de constancias, certificaciones y copias certificadas, se causarán derechos conforme a las tarifas siguientes: (...) XII. Copias certificadas de datos o documentos que obren en los archivos del Ayuntamiento: a) Cuando no excedan de tres hojas. 0.49 b) Cuando excedan, por cada hoja excedente. 0.06
Ley Número 296 de Ingresos para el Municipio de General Heliodoro Castillo, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023	ARTÍCULO 52.- Por la expedición o tramitación de constancias, certificaciones y copias certificadas, se causarán derechos conforme a las tarifas siguientes: (...) XII. Copias certificadas de datos o documentos que obren en los archivos del Ayuntamiento: a) Cuando no excedan de tres hojas. \$ 30.90 b) Cuando excedan, por cada hoja excedente. \$ 3.09
Ley Número 419 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023	ARTÍCULO 32. Por la expedición o tramitación de constancias, certificaciones y copias certificadas, se causarán derechos conforme a las tarifas siguientes: (...) XII. Copias certificadas de datos o documentos que obren en los archivos del ayuntamiento: a) Cuando no excedan de tres hojas: \$64.19 b) Cuando excedan, por cada hoja excedente: \$6.83

De lo trasunto, se desprende que las disposiciones establecen cobros por la expedición de copias certificadas de datos o documentos que obren en los archivos del Ayuntamiento, en el de catastro y en el de servicio de panteones, cuyas tarifas son:

❖ En razón del número de fojas:

- Si las copias certificadas no exceden de 3 hojas, la cuota oscila entre los \$30.90 pesos a los \$115.98 pesos.
- Si las copias exceden de 3 hojas, los montos oscilan entre los \$6.00 pesos a los \$115.98 pesos.

- Si exceden de 10 fojas, la excedente tendrá un valor de \$10.37 pesos (Acapulco de Juárez).
- ❖ No precisan si es por foja o por expediente o documento completo:
 - Los montos van desde los \$80.00 a los \$276.98 pesos.
- ❖ Indican expresamente que es por cada certificación:
 - Tendrá un valor de 103.74 (Acapulco de Juárez, en lo que se puede interpretar de la disposición).

Relativo al costo de las copias simples de documentos del archivo general o histórico, del archivo de tesorería y catastro, las leyes prevén lo siguiente:

- ❖ Por cada copia:
 - Se establecen cobros que rondan los \$17.94 a \$103.74 pesos.
- ❖ No se precisa si es por foja o por expediente o documento completo:
 - La cuota va de los \$18.67 a los \$80.00 pesos.
- ❖ En razón del número de fojas:
 - Si exceden de 3 fojas: de \$6.00 a \$8.2 pesos.
 - Si no exceden de 3 fojas: \$120.33 pesos.

Finalmente, por la búsqueda de documentos o información, algunas leyes establecen cobros que oscilan entre los \$103.74 a \$276.98 pesos.

Al respecto, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran, en primer lugar, el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues las tarifas no guardan relación directa con los gastos que le presenta a los ayuntamientos involucrados la prestación de los servicios descritos en las normas combatidas, además de que resulta irrazonable que los montos cambien según el número de hojas.

No debe perderse de vista que los preceptos impugnados regulan cuestiones relativas a derechos por servicios, en consecuencia, el legislador local tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria mediante el establecimiento de montos que representen exactamente las erogaciones que les ocasionan dicho servicio a los diversos municipios involucrados.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes³² que las tarifas relativas a la reproducción en copias simples y certificadas de documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni 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 concreto, si las disposiciones controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos, al referirse a las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública como precio por los servicios de carácter administrativo prestados por las autoridades a las personas que los soliciten, entonces resultaba imperioso que en la determinación de las cuotas respectivas el legislador tomara en cuenta el costo que le causa al Estado la ejecución del servicio en cuestión, para que así la tarifa sea fija e igual para todas las personas que los reciban.

Entonces, para que la determinación de la tarifa sea constitucional tratándose de derechos, debe cumplir con el principio de proporcionalidad que rige a las contribuciones, lo que se traduce en el acreditamiento de que dicho cobro sea acorde con el costo que representó al Estado su efectiva prestación al gobernado.

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias certificadas y copias simples, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la cuota que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados e igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

³² Véase las resoluciones 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 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; 182/2021 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021 resuelta en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 12/2022 resuelta en sesión del 24 de octubre de 2022; 44/2022 y sus acumuladas 45/2022, y 48/2022 resueltas en sesión del 18 de octubre de 2022, entre otras.

A lo anterior hay que agregar que al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 20/2019, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido 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 prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

Sobre esas bases, no se advierte que exista razonabilidad alguna entre las cuotas establecida por el Congreso guerrerense en algunas leyes de ingresos por la entrega de información en copias simples de documentos, ya sea por hoja, o en otras, sin especificar si el cobro es por cada una de ellas o por documento completo, o según un determinado número de copias, ya que no resulta congruente con el costo real de los materiales usados para tal fin, como son hojas y tinta.

Ahora, en cuanto al cobro de certificaciones que prevén las leyes de ingresos impugnadas, se estima que también resultan desproporcionados los montos previstos, pues si bien es cierto el servicio que proporciona 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**³³.

Se reitera 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 o constancia de documentos**³⁴.

³³ 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.

³⁴ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 74.

Además, se observa que tampoco existe razonabilidad entre el incremento o decremento de las cuotas, según corresponda, debido al mayor o menor número de fojas a entregar. No se pierde de vista que la mayoría de las leyes de ingresos municipales cobran una tarifa inferior si el número de hojas es superior a 3, sin embargo, se estima que resultan inconstitucionales en razón de que el sistema no guarda congruencia con los principios que rigen a las contribuciones, pues con independencia del número de certificaciones a entregar, estas deben tener un costo uniforme, ya que se emplean los mismos materiales.

Sobre todo, teniendo en cuenta que el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado 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 más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite³⁵.

Se recalca que las tarifas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**³⁶, 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 a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos**, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

Ahora bien, algunos de los ordenamientos impugnados estatuyen cuotas o tarifas por la búsqueda de información, siendo que incluso en determinados casos su valor es igual al monto a enterar por la entrega de documentos en copias simples o certificadas.

Sobre este tema, dado que se trata de un actividad concreta en la cual la persona servidora pública encuentra un documento o información solicitada existente en los archivos correspondientes, se considera que no es justificable ni proporcional **cobrar por la simple búsqueda de documentos**, pues la actividad necesaria para realizar

³⁵ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *op. cit.*, párr. 94.

³⁶ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

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, sobre todo si se tiene presente que **no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.**

Es decir, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples –por ejemplo– **pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado³⁷**, de modo que **no puede existir un lucro o ganancia**, y sin dejar de observar la regla de que la cuota **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado³⁸**. Por ende, es irrazonable que algunas leyes municipales guerrerenses prevean los mismos montos por la búsqueda de información y la expedición de copias simples y certificadas.

Lo anterior ha sido reiterado por ese Tribunal Pleno en diversos precedentes³⁹, siendo enfático en determinar que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información; **de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda de información.⁴⁰**

Adicional a las consideraciones expuestas, se estima que las normas en combate tampoco son congruentes con el principio de equidad tributaria, ya que no hay un motivo razonable que permita al legislador establecer costos diferentes por el número de hojas a pesar de que se trata de un mismo servicio.

³⁷ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2021, en sesión del 7 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 62.

³⁸ 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.

³⁹ Véanse, por ejemplo, las resoluciones 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 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; 182/2021 en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021, en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 37/2022 y su acumulada 40/2022 en sesión del 18 de octubre de 2022; 67/2022 y su acumulada 70/2022 en sesión del 25 de octubre de 2022, entre otras.

⁴⁰ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 75/2021, en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

Es decir, de la lectura de los preceptos reclamados, se aprecia que, en cada ley combatida, el legislador impone una cantidad a pagar que variará en función del número de copias certificadas o simples, lo cual no resulta razonable ni equitativo, pues en todos ellos se emplean esencialmente los mismos materiales.

En otras palabras, las normas permiten que se hagan cobros diferenciados por idéntico servicio. Por ejemplo, una persona solicitante pagará por sólo 1 hoja certificada una cantidad de \$57.06 pesos (cantidad prevista en el municipio de Chilpancingo de los Bravo ⁴¹) mientras que otra, por 7 fojas, enterará una cuota de \$81.95 pesos aproximadamente, lo cual no es equitativo pues aun cuando reciben el mismo servicio, están pagando una cuota diversa, pues cada hoja certificada tiene un diferente valor.

Por tales motivos, este Organismo Nacional considera que además de transgredir el principio de proporcionalidad, también se vulnera el de equidad ya que, como ha quedado demostrado, se imponen montos diversos, aunque se trata de los mismos servicios, propiciando que algunas personas enteren una tarifa mayor respecto de otras.

En conclusión, los artículos controvertidos de las leyes de ingresos municipales del estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023, señaladas en el apartado III, inciso c), de la presente demanda, transgreden los principios de justicia tributaria, por lo cual lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

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 de las leyes de ingresos municipales impugnadas del estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023, publicada en el Periódico Oficial de la referida

⁴¹ “ARTÍCULO 30. Por la expedición de constancias, certificaciones y copias certificadas pagarán derechos conforme a la clasificación y tarifas en Unidad de Medida y Actualización, siguientes:

(...)

XIII. Copias certificadas de datos o documentos que obren en los archivos del Ayuntamiento:

a) Cuando no excedan de tres hojas 0.55 [UMA]

b) Cuando excedan, por hoja adicional 0.06 [UMA]

(...).”

entidad federativa el 27 de diciembre de 2022, 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.

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 1º 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 de los ejemplares del Periódico Oficial del Estado de fecha 27 de diciembre de 2022 que contienen los decretos por los que se expedieron las leyes de ingresos de 9 municipios de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2023 (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.

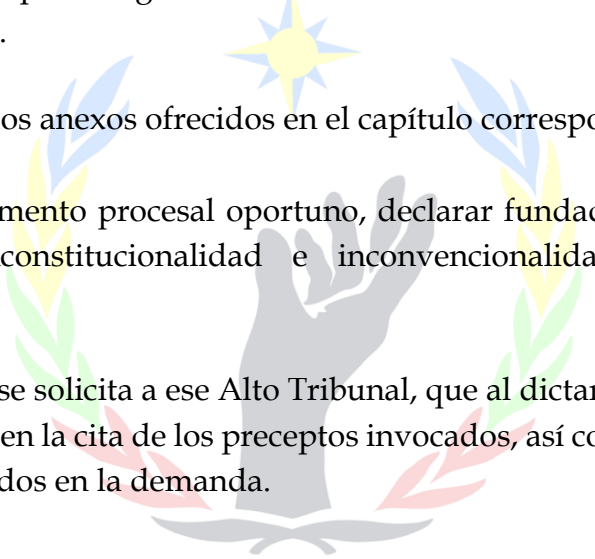
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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 de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.



PROTESTO LO NECESARIO

M É X I C O

MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

**PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

LMP