

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 30 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 Sonora, para el ejercicio fiscal 2023, expedida mediante los respectivos decretos publicados el 29 de diciembre de 2022 en el Boletín Oficial de esa entidad federativa.

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

Designo como 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 4° 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.....	6
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.....	9
B. Naturaleza de los derechos por servicios.....	10
C. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.....	15
D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	18
SEGUNDO.....	27
A. Alcance del principio de proporcionalidad en impuestos.....	28
B. Análisis de las normas combatidas.....	31
TERCERO.....	35
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información y del principio de gratuidad.....	36
B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	41
CUARTO.....	46
A. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	48
QUINTO.....	55
A. Libertad de reunión.....	56
B. Inconstitucionalidad de las disposiciones combatidas.....	58
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	61
A N E X O S.....	61

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 Sonora.
- B. Gobernador del Estado de Sonora.

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

a) Alumbrado público

- 1. Artículo 77 de la Ley número 140, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023.

b) Impuestos adicionales

- 1. Artículos 31 y 32 de la Ley número 126, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2023, del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora.

c) Cobros injustificados por acceso a la información

- 1. Artículos 88, fracción V, y 150, fracción XVIII, incisos a), b), c), d), e), f) y g), de la Ley número 126, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2023, del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora.

d) Cobros desproporcionados por expedición de determinados servicios brindados por el municipio

1. Artículos 123, fracción III, inciso a), y 125, fracción III, fracción VI, de la Ley número 126, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2023, del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora.
2. Artículos 74, fracciones I, II, IV, en la porción normativa *“Búsqueda de información solicitada por contribuyente y”*, y 77, fracción III, de la Ley número 125, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas de Zaragoza, Sonora, para el Ejercicio Fiscal del 2023.
3. Artículo 29, fracciones I, II, XI, en la porción normativa *“Por búsqueda de información solicitada por el contribuyente y”*, y 30, fracción III, de la Ley número 101, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículos 81, fracciones II, inciso e), y III, inciso a), y 83, fracción I, numeral 3, de la Ley número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023.
5. Artículo 68, fracciones I, II, XVI, en la porción normativa *“Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y”*, de la Ley número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bácum, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023.
6. Artículo 67, fracción I, II, XVI, en la porción normativa *“Por búsqueda de información solicitada por contribuyente”*, de la Ley número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023.
7. Artículo 104, fracciones I y II, XVI, en la porción normativa *“Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y”*, de la Ley número 140, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023.
8. Artículo 40, fracción I, numeral 7, de la Ley número 120, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de General Plutarco Elías Calles, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023.
9. Artículo 32, fracción I, inciso b), de la Ley número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Ímuris, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023.

e) Permisos para fiestas

1. Artículo 77, inciso d), numeral 3, de la Ley número 125, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas de Zaragoza, Sonora, para el Ejercicio Fiscal del 2023.
2. Artículo 31, fracción II, numeral 1, de la Ley número 101, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 69, último párrafo, numeral 4, de la Ley número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023.
4. Artículo 121, fracción II, numeral 1, de la Ley número 140, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 29 de diciembre de 2022 en el Boletín Oficial del Estado de Sonora.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 6, 9, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 19 y 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de acceso a la información.
- Derecho de reunión.
- Principios de proporcionalidad y equidad en materia tributaria.
- Principio de gratuidad.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

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

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el jueves 29 de diciembre 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del viernes 30 del mismo mes y año al sábado 29 de enero de 2023.

Sin embargo, al ser inhábil este último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por 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

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

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

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

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

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

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

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

IX. Introducción.

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

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

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

de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

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

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

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 77 de la Ley número 140, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023, prevé una regulación para recabar los gastos que le genera al municipio la prestación del servicio de alumbrado público que, por su particular diseño, vulnera el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, dado que la tarifa no se calcula en función de la base de la contribución a la que se refiere la misma disposición, sino que dependerá del tipo de consumo particular de energía eléctrica que suministre la Comisión Federal de Electricidad.

En este primer concepto de invalidez se expondrá la incompatibilidad de la disposición normativa impugnada que regula el derecho de alumbrado público la cual, como se explicará más adelante, contiene diversos vicios de inconstitucionalidad.

Para exponer los argumentos que sustenta la inconstitucionalidad del precepto combatido, en primer lugar se abordarán los alcances del derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad a la luz de los estándares nacionales e internacionales, posteriormente, se expondrán los elementos de la naturaleza de las contribuciones, luego, se hará una breve exposición de los alcances de los principios de justicia tributaria, para finalmente desarrollar los argumentos por los cuales se estima que la norma no resulta acorde con los derechos de seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como en el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En este sentido, estos mandatos constitucionales son derechos fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, lo que significa que garantizan a toda persona una protección frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden, en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Conforme lo anterior, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Ello significa que 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, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

No debe perderse de vista que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

De tal suerte que, frente al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer **leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.**

En ese sentido, es claro que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena

certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Hasta lo aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- 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.

Como corolario, es oportuno mencionar 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.

B. Naturaleza de los derechos por servicios

La Constitución Federal establece en su artículo 31, fracción IV, que todos los mexicanos tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos de la

Federación, así como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Lo anterior resulta así ya que el Estado necesita recaudar ingresos para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, razón por la cual se ha entendido que la obligación de contribuir posee una vinculación social, pues se relaciona con los fines perseguidos por la propia constitución.⁴

Dada la importancia que tiene la obligación de los particulares de contribuir al sostenimiento del estado, la misma también descansa en los parámetros constitucionalmente establecidos, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos del gobernado.

Al respecto, la Ley Fundamental consagra en el artículo 31, fracción IV, los principios constitucionales tributarios de generalidad tributaria, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los cuales, además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidas por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, las cuales se señalan a continuación:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

⁴ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 65/2009, de la Primera 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 XXX, julio de 2009, p. 284, de rubro: **“OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD”**.

Con base en lo anterior, resulta pertinente aportar una definición de contribuciones o tributos, entendiéndolos 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.⁵

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

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

⁵ Cfr. *Ibidem*.

- **Época de pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

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

Por lo tanto, existen diversos tipos de gravámenes y cada uno conserva su propia naturaleza. Cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos contribuciones, no obstante, ello no implica que el legislador pueda desnaturalizar estas instituciones, por lo que tiene la obligación de respetar sus notas esenciales, tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

En el caso concreto, resulta necesario referirnos a las contribuciones denominadas “derechos”, los cuales tienen notas distintivas en relación con otros tributos.

Atendiendo a la naturaleza de los derechos como contribuciones, **el hecho imponible lo constituye 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**, lo cual se diferencia del caso de los impuestos, pues el hecho imponible de estos últimos está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.⁶

Entre éstos, encontramos una especie del género en los derechos por servicios que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.⁷

⁶ Véase la sentencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2007, resuelta en sesión del 28 de junio de 2007, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96, del Pleno 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 IV, julio de 1996, p. 17, de rubro: “**DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA.**”

Así, los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, tales servicios se han de cubrir con los gravámenes correspondientes (derechos).⁸

El Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que los derechos por servicios son contribuciones establecidas por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, por lo tanto, subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. En otras palabras, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.⁹

Por tanto, cuando el legislador establece un derecho de esta índole debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, 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.¹⁰

De conformidad con lo hasta lo aquí expuesto, toda vez que los derechos por servicios son contribuciones, ello significa que también deben respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, como se explicará a continuación.

⁸ Véase la 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, p. 10, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.**"

⁹ Véase la 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. 1998, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**"

¹⁰ Ídem.

C. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios

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

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

El citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado¹¹.

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

El principio de proporcionalidad consiste –medularmente– en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o

¹¹ 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.

rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.¹²

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 impuestos¹³, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

En materia fiscal, como se explicó en el apartado previo, se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten. Así, el principio de proporcionalidad en materia de “derechos” implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**¹⁴

De tal suerte que, al tratarse de “derechos”, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues **los servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.¹⁵

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que a su

¹² 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.**”

¹³ 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.**”

¹⁴ *Ídem.*

¹⁵ 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.**”

vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

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

En síntesis, los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos son plenamente aplicables los principios de justicia tributaria, pero en diversa forma respecto de los impuestos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de un derecho por servicios, se debe cumplir con los principios de justicia tributaria que se desdoblan en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.¹⁶

En conclusión, acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, **en la que la cuota no puede contener elementos**

¹⁶Véase 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.**"

ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.¹⁷

D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Acotado el parámetro de regularidad que a juicio de esta Institución Nacional resulta aplicable, corresponde analizar la disposición impugnada a la luz de dicho estándar.

Para comenzar con el estudio correspondiente, resulta necesario transcribir el precepto impugnado de la Ley número 140, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023:

Artículo 77.- Por la prestación del Servicio de Alumbrado Público los propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificadas o baldíos ubicados en las zonas urbanas o suburbanas de las poblaciones municipales, pagarán un derecho con base al costo total del servicio que se hubieran ocasionado con motivo de su prestación, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, más el número de los propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificadas o baldíos que no cuenten con dicho servicio en los términos de la Ley de Hacienda Municipal.

Para el ejercicio del 2023, se establecen las siguientes tarifas:

TARIFA	IMPORTE MENSUAL
I A Doméstica	\$ 20.80
DAC Doméstica de alto consumo	\$20.80
PDBT Servicio Pequeña Demanda B.T.	\$ 62.40
GDMTO Gran Demanda Media Tensión Ordinaria	\$ 520.00
GDMTH Gran Demanda en Media Tensión Horaria	\$ 2,000.00

Tratándose de predios no edificadas o baldíos se pagará trimestralmente en los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año, pudiéndose hacerse por anualidad anticipada y se incluirán en los recibos correspondientes al pago del Impuesto Predial.

En estos casos, el pago deberá realizarse en las oficinas recaudadoras de la Tesorería Municipal o en las instituciones autorizadas para el efecto.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, tratándose de predios construidos, el Ayuntamiento podrá celebrar convenios con la Comisión Federal de Electricidad, o con la institución que estime pertinente, para el efecto que el importe respectivo se pague en las fechas que señalen los recibos que expida la Comisión Federal de Electricidad o la institución con la que haya celebrado el convenio de referencia.

¹⁷ 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.

Con la finalidad de no afectar a las clases menos favorecidas, se establece la siguiente tarifa social mensual de \$10.00 (Son: Diez pesos 00/ 100 M.N.) la cual se pagará en los mismos términos del párrafo segundo y tercero de este artículo.

El derecho de alumbrado público queda excluido de los Impuestos Adicionales contemplados en el Capítulo Quinto, artículos 1 00, 1 0 1 y 1 03 de la Ley de Hacienda Municipal. “

Como se desprende de la norma objeto de impugnación, se describen los elementos de la contribución, a saber:

- **Sujeto:** Propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos ubicados en las zonas urbanas o suburbanas de las poblaciones municipales.
- **Base:** costo total del servicio entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, más el número de los propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos que no cuenten con dicho servicio en los términos de la Ley de Hacienda Municipal.
- **Tarifa:** varía según el tipo de tarifas que define la CFE dependiendo del destino de la electricidad o de la intensidad del uso, ya sea Doméstica DAC, Doméstica de alto consumo, PDBT Servicio Pequeña Demanda B.T., GDMTO Gran Demanda Media Tensión Ordinaria, GDMTH Gran Demanda en Media Tensión Horaria.
- **Temporalidad o época de pago:** por los predios no edificados o baldíos se pagará trimestralmente en los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año, pudiéndose hacerse por anualidad anticipada y se incluirán en los recibos correspondientes al pago del Impuesto Predial. En estos casos, el pago deberá realizarse en las oficinas recaudadoras de la Tesorería Municipal o en las instituciones autorizadas para el efecto.

Tratándose de predios construidos, el Ayuntamiento podrá celebrar convenios con la Comisión Federal de Electricidad, o con la institución que estime pertinente, para el efecto que el importe respectivo se pague en las fechas que señalen los recibos que expida la Comisión Federal de Electricidad o la institución con la que haya celebrado el convenio de referencia.

En el entendido de que la norma refiere a la Ley de Hacienda Municipal de Sonora, se estima pertinente traer a colación lo que esta dispone en lo relativo al derecho causado por recibir el servicio público en la entidad, en los siguientes términos:

“Alumbrado Público

(

ARTICULO 108.- *Por la prestación del servicio de alumbrado público los propietarios y/o poseedores de predios construidos o de predios no edificadas o baldíos ubicados en las zonas urbanas o suburbanas de las poblaciones municipales, pagarán un derecho en base al costo total del servicio que se hubiera ocasionado con motivo de su prestación en dicha población, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad en la población de que se trate más el número de los propietarios y/o poseedores de predios construidos o de predios no edificadas o baldíos, que no cuenten con dicho servicio.*

Las leyes de ingresos municipales señalarán los costos de este servicio en cada una de sus poblaciones.

ARTICULO 108 BIS.- *Para efectos de esta contribución, se entenderá por costo total del servicio el que resulte de sumar los costos de los consumos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la reposición de lámparas, el mantenimiento de líneas eléctricas y postes, los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio y la constitución de una reserva razonable para la reposición, mejoramiento y, en su caso, expansión del servicio.*

ARTICULO 108 BIS 1.- *Para calcular el costo total aplicable en un ejercicio, se considerará el costo total del año inmediato anterior a aquel para el cual se aplicará la contribución, incrementado en un porcentaje que refleje, en su caso, los costos derivados del incremento en los precios de los insumos necesarios para la prestación del servicio y de su expansión en el territorio municipal. Para hacer este cálculo, se considerarán los gastos reales ejercidos a la fecha de formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos para el siguiente ejercicio fiscal y se hará la proyección del periodo que falte para concluir el año.*

ARTICULO 109.- *Los Ayuntamientos de los municipios del Estado, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Gobierno y Administración Municipal, podrán celebrar convenios con la comisión federal de electricidad, para el efecto de que sea esta entidad de la administración pública federal, quien recaude la contraprestación señalada, tratándose de propietarios o posesionarios de predios que cuentan con servicio medido o facturado de energía eléctrica, y realice el entero en la Tesorería Municipal, en los términos que se convengan.*

ARTICULO 110.- *La tarifa del derecho del servicio de alumbrado público se pagará trimestralmente en los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año, pudiendo hacerse por anualidad anticipada y se incluirán en los recibos correspondientes al pago del impuesto predial. En estos casos, el pago deberá realizarse en las oficinas recaudadoras de la tesorería municipal o en las instituciones autorizadas para el efecto.*

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, los ayuntamientos podrán celebrar convenio con Comisión Federal de Electricidad o con la institución que estimen pertinente, para el efecto de que el importe respectivo se pague en las fechas que señalen los recibos que expida la Comisión Federal de Electricidad o la institución con la que hayan celebrado el convenio de referencia.

ARTICULO 110 BIS.- De no celebrarse el convenio a que se refiere el artículo 109 del presente ordenamiento y en los casos de todos aquellos propietarios y/o poseesionarios de predios urbanos y suburbanos que no cuenten con servicio medido o facturado de energía eléctrica, pagarán los derechos correspondientes, trimestralmente, en los primeros quince días de los meses de marzo, junio, octubre y diciembre de cada año, en las oficinas recaudadoras de la Tesorería Municipal o en las instituciones autorizadas para el efecto, de acuerdo a la tarifa que para predios baldíos, urbanos y suburbanos, apruebe el Congreso del Estado en las leyes de ingresos de los Ayuntamientos.

ARTICULO 111.- El servicio a que se refiere este Capítulo es de utilización obligatoria.

ARTICULO 111 BIS.- (DEROGADO, B.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2001)".

De una atenta lectura y análisis de cada uno de los elementos de la contribución contenidos tanto en la Ley número 140, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, para el Ejercicio Fiscal de 2023, y la Ley de Hacienda Municipal, ambas de Sonora, puede advertirse que la primera de ellas es incongruente con el sistema contributivo en materia del servicio de alumbrado público establecido por el legislador local.

Ello se debe a que la determinación de la tarifa en el municipio de Nogales no atiende a la base gravable legalmente prevista, pues contrario a lo que disponen ambas leyes, el legislador debía cuantificar la cuota en función **del costo total del servicio entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, más el número de los propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificadas o baldíos que no cuenten con dicho servicio.**

Siguiendo estrictamente esa fórmula de cálculo, la tarifa hubiese tenido que ser la misma para todos los sujetos pasivos de la contribución. Contrario a lo anterior, el legislador soslayó lo previsto en el primer párrafo del propio artículo impugnado y en la Ley de Hacienda Municipal al determinar tarifas diferenciadas por cada contribuyente que varían o dependen, a su vez, del tipo de tarifa empleada por la CFE por el consumo de energía eléctrica, según el destino de la electricidad o su intensidad de uso.

Lo anterior evidencia la primera inconstitucionalidad de la norma reclamada, ya que la fijación de la tarifa a pagar por los contribuyentes para el ejercicio fiscal del año en curso no se determina acorde con la base gravable, sino, en realidad, sobre elementos extraños y ajenos al servicio de alumbrado público, como es el consumo particular de energía eléctrica (destino e intensidad en su uso) y no al verdadero costo erogado por el municipio.

En otras palabras, el legislador fija para el municipio de Nogales una tarifa discrecional y contraria a la ley, pues desatiende las propias previsiones normativas vigentes que rigen a dicha contribución, lo cual produce incertidumbre jurídica ya que existe una evidente incongruencia normativa y porque el legislador no atendió al sistema municipal tributario vigente en Sonora sobre alumbrado público.

No obstante, el vicio de inconstitucionalidad explicado en líneas precedentes actualiza otra contradicción con la Constitución Política con los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, al establecer la cuota a pagar dependiendo de las tarifas fijadas por la CFE por tipo de suministro del fluido eléctrico de cada contribuyente, el legislador se excede de sus facultades de creación normativa porque **en realidad está estableciendo un impuesto por el consumo de energía eléctrica.**

Así, a pesar de que el primer párrafo del artículo 77 de la Ley número 140, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023 y de las disposiciones contenidas en la Ley de Hacienda Municipal (particularmente el artículo 108), establecen que la base de la contribución es el costo total del servicio, dividido entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, más el número de los propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos que no cuenten con dicho servicio, el legislador cambia esta base gravable por el consumo de energía eléctrica, ocasionando que la tarifa a pagar varíe en función del tipo de contrato por uso del fluido eléctrico que tienen los sujetos pasivos con la CFE.

En ese entendido, la norma combatida en realidad establece como base para determinar el monto a pagar por el servicio, **el tipo de consumo de energía eléctrica a cargo de los propietarios o poseedores de predios, así como su intensidad de uso, lo que, en realidad, no puede ni tiene la naturaleza de un derecho, sino de un impuesto al consumo de energía eléctrica, materia que es competencia del legislador federal.**

Conforme a lo anterior, es claro que por la manera en la que el precepto cambia la base gravable del derecho, es indudable que se encuentra relacionada con un **hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público**, sino a un hecho diverso, esto es, un acto, situación

o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad municipal que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

Este Organismo Nacional recuerda que tal como lo ha sostenido ese Máximo Tribunal, debe existir armonía en los elementos esenciales del tributo relativos a un “derecho”, lo cual no acontece en la especie pues tal congruencia interna **se rompe al establecer que la base para su cálculo es el tipo de consumo de energía eléctrica de los usuarios.**

En el caso, como ya se apuntó, el hecho de que la base imponible real (sin sustento legal) establezca como magnitud o valor denotativo el tipo de consumo de energía eléctrica, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público.

Frente a esa situación, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base real debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es la que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el tipo de consumo de energía eléctrica, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público.

Por ejemplo, pagará una cuota de \$2, 000.00 pesos el sujeto pasivo a quien la CFE le aplique la tarifa GDMTH (Gran Demanda en Media Tensión Horaria) por los servicios que destinen la energía a cualquier uso, suministrados en media tensión, con una demanda igual o mayor a 100 kilowatts¹⁸, respecto de la cantidad de \$20.80 pesos que debe enterar otra persona a quien se le aplica la tarifa 1A Doméstica que establece la CFE para todos los servicios que destinen la energía para uso exclusivamente doméstico, para cargas que no sean consideradas de alto consumo, conectadas individualmente a cada residencia, apartamento, apartamento en condominio o vivienda, en localidades cuya temperatura media mensual en verano sea de 25 grados centígrados como mínimo¹⁹.

¹⁸Al respecto, véase el esquema tarifario para negocios de la CFE para el año 2023, en el siguiente enlace:

<https://app.cfe.mx/Aplicaciones/CCFE/Tarifas/TarifasCRENegocio/Tarifas/GranDemandaMTH.aspx>

¹⁹ Véase el esquema tarifario para hogar, para el año 2023 en el siguiente enlace:

<https://app.cfe.mx/Aplicaciones/CCFE/Tarifas/TarifasCRECasa/Tarifas/Tarifa1A.aspx>

Dicha situación permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo referido al tipo consumo de energía eléctrica de los usuarios, puesto que, al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine²⁰.

En tal virtud, si la norma denomina “derecho” a las cuotas de pago según el menor o mayor consumo de la energía eléctrica provista por la CFE, es inconcuso **que materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica**, lo que solamente corresponde a la Federación en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o, inciso a), de la Constitución Federal.

No se pasa por alto que el artículo 115 de la Norma Suprema prevé que el municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, sin embargo, este precepto no implica una habilitación constitucional para cobrar contribuciones por el consumo de energía eléctrica.

En esa tesitura, de la interpretación armónica de las citadas normas constitucionales, se llega a la conclusión de que la habilitación de conformar la base de la contribución consistente en la prestación del servicio de alumbrado público de acuerdo al tipo de consumo de energía eléctrica por parte de los sujetos obligados trastoca el derecho de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, toda vez que **no se está pagando por la prestación del servicio otorgado que los municipios en sus funciones de servicio público, sino por el consumo de energía eléctrica, puesto que a mayor consumo de dicha energía la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo y a la inversa.**

Por ende, es admisible afirmar que en el caso de la disposición sonorense cuestionada no se está cobrando un derecho, sino que en realidad se trata de una contribución al consumo del fluido eléctrico, para lo cual el legislador local no se encuentra constitucionalmente habilitado, circunstancia que necesariamente implica la afectación a la esfera jurídica de las y los gobernados.

²⁰ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 101/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del ocho de octubre de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, p. 41.

Tales criterios han sido sostenidos y reiterados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 18/2018, 27/2018, 15/2019, 20/2019, 20/2020, 87/2020, 97/2020, 101/2020, 30/2021, 51/2021, 75/2021, 77/2021, 40/2022, 42/2022, 45/2022, 48/2022 y 70/2022, entre otras, en las cuales declaró la invalidez de los preceptos que establecían derechos por el servicio de alumbrado público pero cuya base para el cálculo era el importe del consumo de energía eléctrica, lo cual materialmente se trataba de un impuesto y no de un derecho, resultando transgresores del orden constitucional.²¹

Así, los preceptos declarados inválidos en las acciones de inconstitucionalidad mencionadas contenían el mismo vicio de inconstitucionalidad que la disposición normativa cuya invalidez se demanda en el presente medio, a saber, la falta de congruencia entre el hecho y la base imponible, pues fijaban como base para la cuantificación del derecho por concepto de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, razón por la que se declaró su inconstitucionalidad.

Debe enfatizarse que la norma impugnada genera una afectación arbitraria a la esfera jurídica de las y los gobernados, pues las autoridades locales carecen de sustento jurídico que las habilite para impactar en la esfera de derechos de las y los contribuyentes, estableciendo contribuciones consistentes en impuestos sobre el consumo de energía eléctrica.

Por lo anterior, se trata de una actuación arbitraria de autoridad, carente de respaldo constitucional, que implica necesariamente una transgresión a la certidumbre jurídica del gobernado, vulnerando los derechos humanos reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A la luz del argumento anterior, ha quedado demostrado que la disposición reclamada contradice el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad. No obstante, esta Comisión Nacional estima que aquella también se aleja del

²¹ También véase la tesis de jurisprudencia P./J. 73/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XXIII, junio de 2006, p. 919, del rubro: ***“CONTRIBUCIONES SOBRE ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE INGRESOS DE SALINA CRUZ, TEHUANTEPEC, OAXACA, AL ESTABLECER MATERIALMENTE UN IMPUESTO DE DICHA NATURALEZA, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”***

parámetro de regularidad constitucional ya que también se traduce en una violación a otros principios de rango constitucional.

Ello, dado que el dispositivo normativo tildado de inconstitucional es contrario a los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones, en virtud de que determina que la cuota que deberá pagarse por el servicio de alumbrado público dependerá del tipo de consumo de energía eléctrica que le prevea al gobernado la CFE. En otras palabras, **la legislatura local estatuyó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el municipio.**

Se insiste en que el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse en función al costo que le genera la prestación del servicio al municipio de que se trate y que las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, y no así de manera diferenciada respecto del consumo personal de los habitantes del municipio, ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

Asimismo, no debe perderse de vista que el objeto el servicio de mérito **no es beneficiar a una persona en particular**, sino en igualdad de circunstancias a toda la población y transeúntes en el municipio de Nogales.

Ahora, la norma combatida establece una contribución por la prestación de un servicio público para las y los habitantes de dicho municipio a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho- cuyo objeto o hecho imponible lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público; sin embargo, la tarifa correspondiente se fijará dependiendo del tipo de consumo de energía eléctrica, lo que genera tarifas diferenciadas, lo cual no resulta adecuado pues al tratarse de un servicio que beneficia a todos por igual no hay razón para que unos paguen más que otros.

Bajo esas consideraciones, la norma también es contraria a los principios de justicia tributaria, pues además de que el monto de las cuotas no guarda congruencia con el costo que para el Estado tiene la realización del servicio, también se traduce en un trato desigual entre los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir del tipo de tarifa y según el tipo de servicio suministrado por la CFE, características que, además, son más bien propias de un impuesto y no de un derecho.

En otras palabras, además de los argumentos ya expuestos, el precepto reclamado también resulta inconstitucional en razón de que para el pago por el servicio de alumbrado público se consideran elementos que no se relacionan con el costo real erogado por el Municipio de Nogales, además de que los sujetos obligados a su pago enterarán tarifas diferentes, lo cual redundará en perjuicio de los sujetos pasivos de la contribución, resultando contrarias a los principios de justicia tributaria.

En esa línea, la forma en como fue determinado el pago de esa contribución trata de forma desigual a las y a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio, que por naturaleza es indivisible, en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir del tipo de consumo de energía eléctrica, aunado a que pareciera que en realidad están estableciendo un impuesto y no de un derecho.

Ello ocasiona que la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferencie entre cada contribuyente según el consumo de energía eléctrica suministrada por la citada empresa productiva del Estado, resultando en un pago inequitativo y diferenciado para cada una de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.

Con todo lo anteriormente explicado, ha quedado demostrada la incompatibilidad del artículo 77 de la Ley número 140, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023, con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país, por lo tanto, lo procedente es que se declare su invalidez y sea expulsada del orden jurídico local.

SEGUNDO. Los artículos 31 y 32 de la Ley número 126, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2023, del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como el principio de proporcionalidad tributaria, al establecer la obligación a cargo de los contribuyentes de pagar un impuesto adicional cuyo objeto 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 se 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 la Ley número 126, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2023, del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, vulneran el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria.

Lo anterior se debe a que prevén la obligación de pagar un impuesto adicional 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.

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 en impuestos

Como se apuntó en un apartado previo, 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.²²

²² 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.

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 impuestos²³.

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.²⁴

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.

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.²⁵

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

²³ 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.”**

²⁴ 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.”**

²⁵ 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.”**

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.²⁶

En ese sentido, la potestad tributaria del Estado conlleva que, a través de las autoridades legislativas competentes, la determinación del objeto de los tributos involucre cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, esto es, debe identificarse la potencialidad real para contribuir a los gastos públicos por parte de los gobernados.²⁷

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 directos²⁸:

- 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.
- Por cuanto se refiere a la base, se debe tomar en cuenta que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica y que las consecuencias tributarias son medidas en función de la respectiva manifestación de riqueza gravada, siendo necesaria una estrecha

²⁶ 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.”***

²⁷ 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.

²⁸ 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.”***

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 los artículos 31 y 32 de la Ley número 126, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2023, del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, a efecto de determinar si resultan acordes con el derecho y principios constitucionales precisados en los apartados precedentes. Para dar inicio con el referido examen, es conveniente transcribir las disposiciones tildadas de inconstitucionales:

“Artículo 31.- Los contribuyentes que durante el ejercicio fiscal de 2023 paguen impuestos y derechos municipales, deberán cubrir sobre los mismos, por concepto de impuestos adicionales, una cuota adicional equivalente al 50% de sus respectivos importes por cada uno de los impuestos o derechos, que a continuación se señalan:

I. Impuesto sobre Loterías, Rifas y Sorteos.

II. Derechos por Estacionamiento de Vehículos de Carga, por permiso por maniobra y para transportar maquinaria pesada.

III. Derechos por Servicios Catastrales.

IV. Derechos por Expedición de Anuencias en Materia de Bebidas con Contenido Alcohólico.

Las entidades paramunicipales no cobrarán impuestos adicionales por los servicios que presten.

Artículo 32.- Los ingresos recaudados por impuestos adicionales se destinarán, como respaldo financiero, a la realización de las acciones de gobierno que a continuación se indican:

I. Asistencia social, en una proporción del 20% del monto recaudado;

II. Obra pública e infraestructura, en una proporción del 40% del monto recaudado;

III. Mejoramiento de la prestación de servicios públicos, en una proporción del 20% del monto recaudado; y

IV. Fomento deportivo, en una proporción del 20% del monto recaudado.”

Tal como se desprende de la transcripción de las normas, estas establecen una carga impositiva que grava los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales apuntados, hechos que de ninguna manera reflejan la capacidad contributiva de los causantes.

En esa tesitura, se estima que los artículos impugnados que establecen impuestos adicionales 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, los impuestos controvertidos 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 a los que alude el artículo 31 de la Ley de Ingresos Municipal.

Sobre este tema, ese Alto Tribunal²⁹ ha determinado que los impuestos adicionales resultan violatorios del principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el

²⁹ 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

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.

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 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.

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.

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 del impuesto sobre Loterías, Rifas y Sorteos, así de los derechos por estacionamiento de vehículos de carga, por permiso por maniobra y para transportar maquinaria pesada; por servicios catastrales, y por expedición de anuencias en materia de bebidas con contenido alcohólico.
- **Base gravable:** El monto de los pagos que se realicen por las mencionadas contribuciones.
- **Tasa:** Es del 50% sobre la mencionada base gravable.
- **Época de pago:** En el momento en que se realicen los pagos objeto del gravamen.
- **Destino de lo recaudado:** el artículo 32 de la Ley de ingresos municipal impugnada indica que lo recaudado se destinará a: asistencia social, en una proporción del 20%; obra pública e infraestructura, en una proporción del 40%; mejoramiento de la prestación de servicios públicos, en una proporción del 20%; y al fomento deportivo, en una proporción del 20%.

Conforme a lo anterior, es inconcuso que las disposiciones que regulan el impuesto adicional por lo que son contrarias a los principios constitucionales tributarios, pues dicho tributo fue estructurado para gravar de manera global todos los pagos de contribuciones municipales que efectúen los causantes por determinados impuestos y derechos establecidos en ley, siendo 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 el impuesto adicional, 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.

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 cubrirlo, 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 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 31 y 32 de la Ley número 126, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2023, del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, pues establecen el pago de un impuesto adicional que atenta contra el principio de proporcionalidad tributaria.

TERCERO. Los artículos 88, fracción V, y 150, fracción XVIII, incisos b), c), d), e), f) y g), de la Ley número 126, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2023, del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, establecen cuotas injustificadas y excesivas por la reproducción de información pública en copias certificadas y simples de documentos o planos por hoja, impresiones por hoja, así como por entrega de información en disco flexible de 3.5 pulgadas y en disco compacto.

Por lo tanto, vulneran el derecho de acceso a la información, así como el principio de gratuidad que lo rige, reconocidos en los artículos 6º, apartado A, fracción III,

de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que los artículos impugnados de la Ley número 126, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2023, del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, transgreden el derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

Para explicar la inconstitucionalidad en que incurren los preceptos reclamados, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de acceso a la información y del principio de gratuidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales.

Luego, se expondrán los argumentos por los cuales se estima que las normas combatidas, al establecer el pago de un derecho por la reproducción de información de los documentos solicitados en copias certificadas y simples de documentos o planos por hoja, impresiones por hoja, así como la entrega de información por disco flexible de 3.5 pulgadas y disco compacto, se traducen en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las cuotas no se justifican mediante bases objetivas, dado que el costo de los materiales empleados no guarda una relación congruente con la tarifa establecida.

A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información y del principio de gratuidad

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referir que el derecho a la información consagrado en el artículo 6 constitucional comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).³⁰

Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no

³⁰ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: **"DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL."**

restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).³¹

Adicionalmente, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa; lo que a su vez, implica una obligación a cargo del Estado de no obstaculizar ni impedir su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, de establecer los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).³²

Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, a su vez, que informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).³³

Ahora bien, para efectos de la presente impugnación, nos referiremos de manera concreta al derecho de acceso a la información, mismo que se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto fundamental, que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de Justicia, se compone de las características siguientes:

1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.
2. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.

³¹ *Idem.*

³² *Idem.*

³³ *Idem.*

3. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Debe destacarse, respecto del primer punto, que por información pública se entiende el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.

Por su parte, las fuentes internacionales —artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos— consagran el derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión, en tanto esta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁴ ha establecido lo siguiente:

1. Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista legítima restricción.
2. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.
3. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

4. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.
5. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar la información.
6. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
7. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

El citado Tribunal Interamericano también ha explicado que la posibilidad de que las personas puedan “buscar” y “recibir” “informaciones” protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, el numeral 13 del Pacto de San José ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a esa información.

Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.³⁵

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información: por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía

³⁵ *Idem.*

personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.³⁶

Así, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. De tal suerte que obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

Ahora bien, el principio de gratuidad contemplado en el multicitado artículo 6° de la Constitución Federal que como se ha indicado, rige la materia de acceso a la información pública, implica que el ejercicio de esta prerrogativa debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando –en su caso– sea procedente, justificado y proporcional.

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información en la fracción III del referido numeral como una garantía indispensable para el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos.

Es necesario recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública, pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, lo que significa que debe ser protegido y garantizado en sus dos dimensiones: individual y social. La individual, ya que protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno, fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información, que constituye el pilar esencial

³⁶ Jurisprudencia P./J. 54/2008, Novena Época, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, que es del rubro siguiente: **“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”**

sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual.

Así, la garantía a recibir información únicamente tiene como objeto que el particular tenga acceso a información pública, sin ninguna otra imposición que pueda configurarse en un presupuesto indispensable, al que pueda quedar condicionado.

El derecho de acceso a la información se consagra bajo la dualidad de buscar y recibir información sin imponer mayores requisitos que los que el poder reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión han establecido previamente, tanto en la Norma Fundamental como en la Ley General de Acceso a la Información Pública, así que agregar una condición adicional para ejercer dicha prerrogativa, cuando no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, significa propiciar un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

En conclusión, lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos, siempre que dichas cuotas se fijen de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos. Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.

Finalmente, conforme a la Ley General de Transparencia, en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información y que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la Ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha Ley.

Una vez enunciadas las anteriores consideraciones generales, a continuación, se expondrán los argumentos por lo que se estima que la norma es inconstitucional por oponerse al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios de gratuidad y proporcionalidad en las contribuciones.

B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados

Una vez que se ha expuesto el contenido del derecho de acceso a la información, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación se desarrollan los motivos por los que se estiman inconstitucionales los preceptos controvertidos, que contemplan una tarifa injustificada por la reproducción de información pública en determinadas modalidades.

Para iniciar con el presente estudio, es pertinente transcribir los artículos impugnados de la Ley número 126, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2023, del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora.

Artículo 88.- El Organismo Operador tendrá facultad para cobrar derechos correspondientes a servicios de carácter administrativo por los siguientes conceptos y en base a las siguientes cuotas:

I. a IV. (...)

V. En materia de servicios relacionados con el acceso a la información pública, el Organismos Operador y los solicitantes, estarán a lo siguiente:

SERVICIO	VUMAV
<i>a) Por copia certificada de documentos por hoja</i>	<i>0.50</i>
<i>b) Por disco flexible de 3.5 pulgadas</i>	<i>0.50</i>
<i>c) Por disco compacto</i>	<i>0.50</i>
<i>d) Por copia simple</i>	<i>0.15</i>
<i>e) Por hoja impresa por medio de dispositivo informático</i>	<i>0.15</i>
<i>f) Por copia simple de plano</i>	<i>1.50</i>
<i>g) Por copia certificada de plano</i>	<i>4.00</i>

Artículo 150.- Por los siguientes productos que tiene a la venta el Instituto Municipal de Planeación Urbana:

PRODUCTO	VUMAV
<i>I. a XVII. (...)</i>	
<i>XVIII. Solicitudes de acceso a la información:</i>	
<i>a) (...)</i>	
<i>b) Por copia simple</i>	<i>0.20</i>
<i>c) Por hoja impresa por medio dispositivo informático</i>	<i>0.20</i>
<i>d) Copia simple de plano</i>	<i>1.52</i>
<i>e) Por copia certificada de documento por hoja</i>	<i>0.50</i>
<i>f) Por disco flexible 3.5 pulgadas</i>	<i>0.50</i>
<i>g) Por copia certificada de plano</i>	<i>4.05</i>

Atento a lo previsto en las disposiciones combatidas, de un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución Federal, en relación con los principios que

rigen el derecho de acceso a la información y lo establecido en las disposiciones normativas impugnadas, **se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.**

Ello pues, como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual **únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación; así, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.**

En otras palabras, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por regla general, debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información, del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

Lo anterior se debe a que las erogaciones en materia de transparencia únicamente pueden responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en tales términos, el Congreso de Sonora al prever costos por la reproducción de la información que no se encuentran justificados, vulnera ese derecho humano, porque las cuotas no se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales empleados y de sus costos.³⁷

En efecto, de los preceptos reclamados se puede observar un claro distanciamiento del principio de gratuidad: el costo por la información entregada en disco compacto o flexible de 3.5 pulgadas es de \$51.87 pesos; mientras que, por cada impresión, así como por hoja en copia simple o certificada de documento o plano, el precio oscila

³⁷ Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

entre los \$15.56 pesos hasta los \$420.147 pesos. Conforme a lo expuesto, se estima que no se justifican tales montos respecto del valor que tienen en el mercado los materiales utilizados para ese fin, máxime que el legislador tampoco razonó o explicó la metodología que empleó para llegar a esas cuotas.

En ese orden de ideas, es evidente que el Congreso local no observó el principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, según el cual, tal como lo ha interpretado ese Alto Tribunal, obliga al legislador a que –en la determinación de las cuotas– ofrezca una **motivación reforzada** en la que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

Ello se debe a que la norma combatida se encuentra relacionada con servicios prestados por la reproducción de información solicitada en ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que significa que, para su análisis, el parámetro de regularidad aplicable se ciñe al ya mencionado principio de gratuidad, según el cual los costos de reproducción, envío o certificación deben respaldarse en una base objetiva y razonable. De ahí que, al prever la tarifa o cuota, el legislador tenía la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.³⁸

Contrario a lo anterior, **en la Ley cuestionada no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al Congreso sonorense para determinar dichas cuotas**; en otras palabras, el legislador no atendió a la obligación constitucional de hacer explícitos los costos y, en general, la metodología que le permitió arribar a las tarifas por la reproducción de la información, a efecto de que se pueda advertir que dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos³⁹.

Además, de la revisión del dictamen correspondiente tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar la cuota a pagar por la entrega de información en copias certificadas, simples e

³⁸ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51, entre muchos otros precedentes.

³⁹ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 23 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 47.

impresiones, así como en disco compacto o flexible de 3.5 pulgadas, esto es, el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo cual resulta necesario para determinar si la tarifa corresponde o no al costo del material empleado por el Estado.

Lo expuesto nos permite inferir, conforme al criterio de ese Alto Tribunal, que si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, ello solo puede significar que las **cuotas establecidas se determinaron de forma arbitraria** sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información, por lo que es inconcuso que las normas combatidas transgrede el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal.

A lo previamente explicado debe agregarse 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.⁴⁰

En esa virtud, los materiales que adquieran los municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.⁴¹

Se insiste en que, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, cuando se trata del ejercicio del derecho de acceso a la información, debe imperar el principio de gratuidad conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación, consecuentemente, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la entrega de la información.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 63.

⁴¹ *Idem*.

En ese tenor, recaía en la legislatura local la carga de demostrar que los cobros que estableció en las normas impugnadas de la Ley número 126, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2023, del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, por la entrega de información en copias simples, certificadas e impresiones, así como en disco compacto y flexible de 3.5 pulgadas, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, la gratuidad en la entrega de información es un imperativo general,⁴² que todos los sujetos obligados en términos de las leyes de transparencia deben observar.

Adicional a los argumentos anteriores, es importante mencionar que las normas controvertidas tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la entrega de información, unos de los sujetos destinatarios de las normas podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

En conclusión, el Congreso local estableció cuotas que, a juicio de esta Comisión Nacional, no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información solicitada, por lo tanto, se solicita que ese Alto Tribunal declare la invalidez de los artículos 88, fracción V, incisos a), b), c), d), e), f) y g), y 150, fracción XVIII, incisos b), c), d), e), f) y g), de la Ley número 126, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2023, del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, al ser contrarios al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de gratuidad que rige al aludido derecho fundamental.

CUARTO. Los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios de Hermosillo, Guaymas de Zaragoza, Arizpe, Cajeme, Bácum, Empalme, Nogales e Ímuris, todos del estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2023, precisados en el apartado III, inciso d), de la presente demanda, prevén cobros injustificados y

⁴² Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 27.

desproporcionados por búsqueda y expedición de documentos en copias simples y certificadas.

Ello, porque las tarifas no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de la información solicitada, además de que establecen cobros diferenciados 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 de los municipios de Hermosillo, Guaymas de Zaragoza, Arizpe, Cajeme, BÁCUM, Empalme, Nogales e Ímuris, todas del estado de Sonora, 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.

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

El principio de proporcionalidad en materia tributaria exige que se establezcan contribuciones cuyos elementos —hecho y base imponible— guarden concordancia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio⁴³.

Es decir, para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, la naturaleza de la contribución de la que se trata, por lo tanto, los derechos por servicios que presta el Estado son distintos a la de los impuestos. En ese sentido, para que los derechos

⁴³ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, diciembre de 2011, Tomo 3, p. 2077, del rubro “**DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)**”

previstos por el legislador local sean acordes con el indicado mandato constitucional, es necesario tener en cuenta el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé cierto derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio⁴⁴.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto a que, para que una norma observe el principio de proporcionalidad tributaria, cuando se trate de derechos por servicios, las cuotas fijadas deben corresponder a lo que efectivamente el Estado eroga en los materiales para reproducir la información solicitada⁴⁵.

En este punto, se solicita a ese Alto Tribunal, en obvio de repeticiones innecesarias, tener por reproducidas como si a la letra se insertasen, todas las consideraciones esgrimidas en el primer concepto de invalidez, en relación con los alcances del principio fundamental de proporcionalidad tributaria.

Por lo cual, en el siguiente apartado, se abordarán los argumentos que sostienen la invalidez de los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios de Hermosillo, Guaymas de Zaragoza, Arizpe, Cajeme, Bácum, Empalme, Nogales e Ímuris, todas del estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2023.

A. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos impugnadas de 9 municipios del estado de Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2023, señaladas en el apartado III, inciso d), del presente escrito, vulneran los principios de justicia tributaria.

Lo anterior, pues establecen el cobro de derechos por la búsqueda, expedición y entrega de copias simples y certificadas 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.

⁴⁴ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 8 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 68.

⁴⁵ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 59.

Para tener mayor claridad, a continuación, se transcriben las disposiciones tildadas de inconstitucionales con montos calculados en pesos mexicanos:

Ordenamiento	Artículos	Valor en pesos mexicanos
Ley número 126, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2023, del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora.	Artículo 123.- Los propietarios o poseedores que requieran de los servicios catastrales, los pagarán conforme a la siguiente tarifa:	
	I a II. (...)	(...)
	III. En la certificación de documentos:	
	a) Expedición de copias certificadas de expedientes y documentos de archivo, por cada hoja	\$155.61
	b) a g) (...)	(...)
	Artículo 125.- Por la expedición de certificados, legalización de firmas y certificación de documentos se causarán las siguientes tarifas:	
	I. a II. (...)	(...)
	III. Por la certificación de documentos por hoja	\$51.87
	V. (...)	(...)
	VI. Por los servicios que otorga la Contraloría Municipal:	
	a) Certificación de copias de expedientes administrativos, por hoja	\$51.87
	b) Expedición de copias simple de expedientes administrativos, por hoja	\$15.56
	c) Expedición de copia simple de declaración patrimonial de servidores públicos presentadas en la dependencia	\$15.56
	d) Certificación de copia de declaración patrimonial de servidores públicos presentados en la dependencia	\$51.87
Ley número 125, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas de Zaragoza, Sonora, para el Ejercicio Fiscal del 2023.	Artículo 74. Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:	
	I. Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja	\$259.35
	II. Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo, por cada hoja	\$311.22
	III a V. (...)	(...)
	IV. Búsqueda de información solicitada por contribuyente y (...)	\$466.83
	Artículo 77. Por otros servicios, relacionados con la expedición de certificados, legalización de firmas y certificación de documentos, así como licencias, permisos especiales o anuencias se pagará lo siguiente:	
	I. a II. (...)	
	III. Por la certificación de documentos por hoja	\$155.61
	(...)	(...)

Ley número 101, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 29.- Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:	
	I. Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja	\$80.72
	II. Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastral, por cada hoja	\$80.72
	III. a X (...)	(...)
	XI. Por búsqueda de información solicitada por el contribuyente y (...)	\$59.20
	(...)	
	Artículo 30.- las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:	
	I a II. (...)	
Ley número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2023.	III. Por las certificaciones de documentos, por hoja:	\$51.87
	Artículo 81. Por los servicios catastrales y productos prestados por el Ayuntamiento, a propietarios o poseedores que lo requieran, se pagarán los derechos conforme a la siguiente tarifa (en veces la unidad de medida y actualización vigente):	
	I. (...)	(...)
	II. En la expedición de certificados	
	a) a d) (...)	(...)
	e) Búsqueda de información solicitada por el contribuyente	\$173.24
	f) (...)	(...)
	III. En la certificación de documentos	
	a) Certificación de copias de expedientes en archivo, por hoja	\$173.24
	Artículo 83.- Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:	
	I. Por la expedición	
Ley número 107, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bácum, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023.	1 a 2 (...)	(...)
	3. Por la certificación de documentos, por hoja	\$173.24
	(...)	
	Artículo 68.- Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, a propietarios o poseedores que lo requieran, se pagarán los derechos conforme a la siguiente:	
	I. Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo por cada hoja	\$154
	II. Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastral, por cada hoja	\$154
	III. a XV. (...)	
Ley número 121, de Ingresos y Presupuesto	XVI. Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y (...)	\$154
	(...)	
Artículo 67.- Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:		

de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023.	I. Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja	\$15.56
	II. Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastral, por cada hoja	\$25.93
	XVI. Por búsqueda de información solicitada por contribuyente	\$88.17
Ley número 140, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023	Artículo 104.- Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:	
	I. Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja:	\$168.05
	II. Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastral, por cada hoja:	\$173.24
	III. a XV. (...)	(...)
	XVI.- Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y (...)	\$173.24
Ley número 120, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de General Plutarco Elías Calles, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023.	Artículo 40.- Las actividades señaladas en el presente Artículo causarán las siguientes cuotas:	
	I. Por la expedición de:	
	(...)	
	7.- Certificaciones de documentos, por hoja:	\$270 a \$375
	(...)	
Ley número 131, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Ímuris, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023.	Artículo 32.- Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:	
	I.- Por la expedición de	
	(...)	
	b) Certificaciones de Documentos, por hoja	\$311.22
	(...)	

De lo trasunto se desprende que las disposiciones cuestionadas convergen en que establecen cobros por la búsqueda, expedición de información en copias simples y certificadas, así como por la certificación de documentos que obren en los entes públicos municipales.

- Respecto del cobro por la búsqueda de información, se advierte que los montos a pagar serán de: \$59.20 a \$466.83 pesos mexicanos.
- Por reproducción de información o documentos en copia simple, cuyos montos oscilan entre los \$15.56 pesos a los \$259.35.00 pesos mexicanos.
- Ahora, por cada copia certificada de documentos, para Hermosillo se aplica una tarifa de \$155.61 pesos mexicanos.
- Finalmente, por la certificación de documentos, se prevé un monto a pagar desde \$25.93 a \$375.00 pesos mexicanos.

En ese contexto, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran 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.

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 precedentes⁴⁶ 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, y 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

⁴⁶ 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.

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 o 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.

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, atento a las cantidades fijadas por el Congreso sonorense por la búsqueda, así como por la entrega de información y documentos en copias simples, no se advierte que exista razonabilidad alguna entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, por lo que el monto establecido resulta desproporcionado, pues no responde al gasto que efectúa el municipio correspondiente para brindar el servicio.

Referente a la búsqueda de documentos, es preciso señalar que se trata de un actividad que 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 Estado⁴⁷**, de modo que **no puede existir un lucro o ganancia**, pues no debe dejarse de observar la regla de que la cuota **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado⁴⁸**.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ *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.

Lo anterior ha sido reiterado por ese Tribunal Pleno en diversos precedentes⁴⁹, 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.**⁵⁰

Ahora, en cuanto al cobro de certificaciones, se estima que también resultan desproporcionados los montos previstos en las leyes de ingresos sonorenses controvertidas, 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**⁵¹.

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**⁵².

En esa tesitura, 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

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

⁵¹ *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.

⁵² *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 74.

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 emite⁵³.

Conforme a lo anterior, las cuotas, 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**⁵⁴, 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.

En conclusión, los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios de Hermosillo, Guaymas de Zaragoza, Arizpe, Cajeme, BÁCUM, Empalme, Nogales e Ímuris, todos del estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2023, señaladas en el apartado III, inciso d), de la presente demanda, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria por las razones ya expuestas, por lo cual lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

QUINTO. Las normas precisadas en el apartado III, inciso e), del presente escrito, prevén una cuota por la obtención de permisos para fiestas sociales o familiares, la cual resulta inconstitucional pues condicionan el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes al pago para la obtención de la autorización respectiva.

Esta Comisión Nacional estima que los artículos 77, inciso d), numeral 3, de la Ley número 125, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas de Zaragoza; 31, fracción II, numeral 1, de la Ley número 101, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe; 69, último párrafo, numeral 4, de la Ley número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, y 121, fracción II, numeral 1, de la Ley número 140, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, todas de Sonora, para el ejercicio fiscal de 2023, al

⁵³ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *op. cit.*, párr. 94.

⁵⁴ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

establecer un cobro por la expedición de permisos para realizar fiestas sociales o familiares constituyen una restricción sin sustento constitucional del derecho de reunión.

Para explicar lo anterior, el presente concepto se estructura en dos apartados: en el primero, se abordarán los alcances del derecho a la libertad de reunión; mientras que, en el segundo, se expondrán los argumentos que sostienen la incompatibilidad del precepto cuestionado con el marco de regularidad constitucional.

A. Libertad de reunión

El artículo 9º de la Norma Suprema establece la prohibición para las autoridades de coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

Conforme a la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, el derecho a la libertad de reunión consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica.⁵⁵

De la anterior definición puede afirmarse que la libertad de reunión abarca todo tipo de aglomeración bajo cualquier motivación (sea de índole religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), tales como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre otras.

Igualmente, de la conceptualización del derecho humano en cuestión, puede desprenderse lo siguiente:

- **Elemento subjetivo**, referido a la agrupación de personas; aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas).
- Naturaleza **temporal**, sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo, con un fin determinado, cualquiera que éste

⁵⁵ Tesis 1a. LIV/2010 de la Primera Sala de Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 927, del rubro: “LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.”

sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito⁵⁶.

- **Objeto lícito**, que se presenta cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos.
- Que sea **pacífica**, concepto que se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9º de la Constitución Federal, cuyo significado es que en una congregación de personas no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real⁵⁷.
- La regla de que las autoridades no pueden vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje⁵⁸.

Por tales connotaciones, es regla general que todo ejercicio del derecho a la reunión debe presumirse pacífico y con objeto lícito, por lo cual, la consideración de que una determinada concentración humana se encuentra fuera del ámbito de protección de ese derecho deberá ser valorada por la autoridad caso por caso.

Sentadas esas bases, es admisible afirmar que el ejercicio de la **libertad de reunión en el espacio público o privado no puede condicionarse ni restringirse a una autorización por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público y privado dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 constitucional ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional previamente analizadas, menos tratándose**

⁵⁶ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 31/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública de 10 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párrs. 83, 84 y 85.

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del 11 de agosto de 2016, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 196.

de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio⁵⁹.

En suma, la Constitución Federal reconoce como derecho fundamental el de reunirse con cualquier objeto, siempre que éste sea lícito y, a la vez, impone la prohibición para las autoridades de coartar dichas reuniones lícitas.

Finalmente, se menciona que en el ámbito internacional, el derecho de reunión se encuentra reconocido en el artículo 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica; en el numeral 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reconoce el derecho de reunión pacífica; y en los artículos XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Concretamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos y ha determinado que el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática que no debe ser interpretado restrictivamente.⁶⁰

B. Inconstitucionalidad de las disposiciones combatidas

Expuestos los alcances del derecho humano a la reunión, ahora corresponde dilucidar si las disposiciones impugnadas inciden de alguna manera en su ejercicio. Para iniciar con el análisis de los dispositivos normativos en combate, resulta pertinente transcribirlos a continuación:

Ley	Artículo impugnado
Ley número 125, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de	Artículo 77,- Por otros servicios, relacionados con la expedición de certificados, legalización de firmas y

⁵⁹ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, párr. 115.

⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 171.

Guaymas de Zaragoza, Sonora, para el Ejercicio Fiscal del 2023.	certificación de documentos, así como licencias, permisos especiales o anuencias se pagará lo siguiente: (...) d) Para otorgar permisos a locales de fiestas en general sin venta y consumo de bebidas alcohólicas y la autorización para la celebración de eventos diversos que lo requieren, se aplicará la siguiente tarifa: (...) 3.- Eventos sociales en locales y salones para fiesta 5.5 UMA
Ley número 101, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2023.	Artículo 31.- Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas: (...) II.- Para la expedición de autorizaciones eventuales por día, si se trata de: 1.- Fiestas sociales o familiares 6.00 (UMA) (...)
Ley número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023.	Artículo 69.- Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas: (...) Para otorgar permisos a locales de fiestas en general sin venta de consumo de bebidas alcohólicas y la autorización para la celebración de eventos diversos que lo requieran, se aplicarán las siguientes tarifas: (...) 4. Eventos sociales en locales y salones para fiestas (permisos por evento) 10.00 (UMA)
Ley número 140, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2023.	Artículo 121.- Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas: (...) II. Para la expedición de autorizaciones eventuales, por día, si se trata de: 1. Fiestas sociales o familiares: 10 (UMA)

Como se advierte de su simple lectura, las disposiciones establecen cobros de entre 5.5 UMAS (\$570.57 pesos), hasta 10 UMAS (\$1,037.4 pesos) por el otorgamiento de

un permiso para realizar fiestas sociales o familiares, lo que, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, transgrede la libertad de reunión, pues sujeta a una previa autorización municipal la conglomeración de sujetos con fines sociales.

Ello, porque obligan a las personas a solicitar un permiso ante la autoridad para poder reunirse con motivos de índole social, incluso sin que se señale de manera expresa la utilización de vías públicas u otros bienes de uso común que se aprovechen especialmente o que justificaran de algún modo la cuota, lo cual confirma la inconstitucionalidad de la contribución, toda vez que ello permite suponer que los cobros y las anuencias municipales se realizarán por el simple hecho de llevar a cabo festejos o celebraciones particulares, cuestiones que pertenecen exclusivamente a la esfera privada de las personas, como la materialización de una libertad constitucionalmente reconocida.

Además, es necesario precisar que las normas reclamadas prevén el cobro del permiso por la realización de eventos sociales en sí mismos, aun cuando refiere en algunas normas que los mismos puedan realizarse en locales establecidos para tal efecto (como locales y salones); sin embargo, se considera que aquí se mezclan dos cuestiones distintas. Por un lado, es admisible que se exijan permisos para que los dueños de establecimientos operen locales destinados para la realización de eventos sociales, pero lo que no es constitucionalmente válido es que se prevea un permiso por la realización del evento en sí mismo, pues ello constituye una medida arbitraria y restrictiva del derecho de reunión.

Por ende, dada la generalidad de las normas impugnadas que prevén el cobro de un derecho por la emisión de un permiso para que los gobernados tengan reuniones o eventos sociales, resulta evidente que son transgresoras del derecho a la libertad de reunión, toda vez que condicionan el ejercicio de este al pago para la obtención del permiso respectivo.

Finalmente, es importante mencionar que ese Máximo Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 95/2020; 13/2021; 27/2021 y su acumulada 30/2021; 31/2021; 179/2021 y su acumulada 183/2021; 7/2022 y 11/2022, ya se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de normas que preveían cobros de derechos para realizar eventos sociales, pues condicionaban el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de los municipios al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional.

Particularmente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2020, ese Alto Tribunal declaró la invalidez de diversas leyes de ingresos municipales del estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2020, dado que, como acontece en la especie, establecían cobros de un derecho por la emisión de un permiso para que los gobernados se reunieran en sus casas o salones, con motivo de diversos eventos sociales, generando una restricción al derecho a la reunión, razones que son exactamente aplicables al presente asunto.

En conclusión, se solicita al Pleno de ese Máximo Tribunal que declare la invalidez de los artículos impugnados contenidos en las leyes de ingresos y presupuesto de ingresos de los municipios de Guaymas de Zaragoza, Arizpe, Empalme y Nogales del estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2023, por ser contrarios al parámetro de regularidad constitucional.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de las 9 leyes de ingresos municipales del estado de Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2023, publicadas en el Boletín Oficial de la referida entidad federativa el 29 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 Sonora para que en lo futuro se abstenga de expedir normas que contengan los mismos vicios de constitucionalidad denunciados en la presente demanda.

A N E X O S

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

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

2. Copia simple de los ejemplares del Boletín Oficial del Estado de fecha 29 de diciembre de 2022 que contienen los decretos por los que se expidieron las leyes de ingresos de 9 municipios de Sonora, 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 inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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

PROTESTO LO NECESARIO

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

LMP

