

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de las leyes de ingresos de los municipios de Santa María Coyotepec, Centro; Santo Domingo Tlatayápam, Distrito de Teposcolula; y San Juan Bautista Jayacatlán, Distrito de Etla, para el ejercicio fiscal 2021, todas del estado de Oaxaca, publicadas el 03 de abril de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa y al licenciado Edy Rojas Rojas; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Paola Delgado Courrech, Abraham Sánchez Trejo y Francisco Alan Díaz Cortes.

Índice.	
I. Nombre y firma de la promovente:	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:	3
a) Alumbrado Público:	3
b) Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por la búsqueda y certificación de documentos a cargo del Municipio:	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.	4
VI. Competencia	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	5
IX. Introducción.	6
X. Conceptos de invalidez.	6
PRIMERO.	6
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.	9
B. Naturaleza de las contribuciones.	11
C. Principios de justicia tributaria.	14
D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.	18
SEGUNDO.	26
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información.	27
B. Cobros injustificados por la búsqueda y certificación de la información solicitada pública a cargo de los sujetos obligados.	33
C. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.	38
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	42
A N E X O S	42

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

I. Nombre y firma de la promovente:

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

B. Gobernador del Estado de Oaxaca.

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

a) Alumbrado Público:

1. Artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021.
2. Artículo 20 de Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tlatayápam, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021.
3. Artículo 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Jayacatlán, Distrito de Etla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021.

b) Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por la búsqueda y certificación de documentos a cargo del Municipio:

1. Artículo 52, fracciones I, V, XIII y XIV de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021.

Todas publicadas en el periódico oficial del Gobierno de dicho estado el 03 de abril de 2021, mediante los decretos número 1852, 1853 y 1854.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 6º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 15 y 19 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.
- Principio de legalidad.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de proporcionalidad tributaria.
- Principio de equidad en las contribuciones.

VI. Competencia

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

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Órgano de Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca el 03 de abril de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 04 del mismo mes, al lunes 03 de mayo

de la presente anualidad. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) 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. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la CNDH.

¹ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

² “**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 (...).”

IX. Introducción.

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

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

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Las leyes de ingresos de los municipios de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Santo Domingo Tlatayápam, Distrito de Teposcolula y San Juan Bautista Jayacatlán, Distrito de Etla, para el ejercicio fiscal 2021, todas del estado de Oaxaca, establecen que el derecho de servicio de alumbrado público se recaudará de conformidad con lo previsto en la Ley de Hacienda Municipal estatal.

Al respecto, se advierte que la forma en que las normas impugnadas configuran el derecho por la prestación del mencionado servicio, al dotarse de contenido de lo que dispone la citada Ley de Hacienda, establecen una contribución a la que otorgan la naturaleza jurídica de “derecho” por la prestación del servicio de alumbrado público a cargo de los habitantes de los municipios mencionados.

No obstante, dicha contribución materialmente constituye un impuesto sobre energía eléctrica cuyo gravamen únicamente corresponde al Congreso de la Unión, toda vez que toma como base para su cálculo el consumo de energía eléctrica de cada usuario.

Adicionalmente, el diseño normativo de la contribución permite que el monto a pagar por ese derecho no sea igual para todos los sujetos obligados, sino que variará dependiendo de la tasa aplicable correspondiente al tipo de tarifa por el servicio que les suministre la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Por tanto, las normas transgreden el derecho humano a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En este primer concepto de invalidez se expondrá la incompatibilidad de las disposiciones normativas impugnadas que prevén el cobro del derecho de alumbrado público que, por la forma en la cual se encuentra regulado, en realidad está cobrando un impuesto al consumo de energía eléctrica, con lo cual vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para llegar a tales conclusiones, en un primer apartado 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, para finalmente desarrollar los argumentos por los cuales se estima que las disposiciones en combate configuran un tributo que en realidad tiene la naturaleza de un impuesto y que, por tal razón, el legislador local se encuentra inhabilitado para establecerlas.

A efecto comenzar con el estudio de los vicios de constitucionalidad reclamados en la presente demanda, resulta necesario conocer con precisión el contenido y alcance

normativo de los preceptos impugnados de las leyes de ingresos municipales en el presente medio de control constitucional, cuyo texto se transcribe a continuación:

- **Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021.**

“Artículo 48. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal.”

- **Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tlatayápam, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021.**

“Artículo 20. Este derecho se recauda de conformidad con lo Establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal.”

- **Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Jayacatlán, Distrito de Etla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021.**

“Artículo 23. Este derecho se recauda de conformidad con lo Establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal.”

Toda vez que los preceptos tildados de inconstitucionales establecen que para el cobro del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público se deberá estar a lo dispuesto en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, también se estima necesario reproducir su contenido:

“TITULO TERCERO

DE LOS DERECHOS

CAPITULO I

ALUMBRADO PUBLICO

ARTICULO 39.- Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entenderá por servicio de alumbrado público, el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

ARTICULO 40.- Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores que se beneficie (sic) del servicio de alumbrado público que proporcione el municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio.

ARTICULO 41.- Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que estás no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8% para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4% para las tarifas OM, HM, HS, y HT.

ARTICULO 42.- El cobro de este derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario.

ARTICULO 43.- La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho a los Ayuntamientos del Estado, por conducto de sus Tesorerías Municipales.

ARTICULO 44.- (DEROGADO, P.O. 28 DE DICIEMBRE DE 1991) (REPUBLICADO, P.O. 30 DE DICIEMBRE DE 2000)".

Sentadas esas bases, es dable afirmar que para el cobro del servicio de alumbrado público en los municipios de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Santo Domingo Tlatayápam, Distrito de Teposcolula y San Juan Bautista Jayacatlán, Distrito de Etla, todos del Estado de Oaxaca, se tomará como base para su cálculo **el consumo que los propietarios o poseedores de predios** que cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, por lo que en realidad está cobrando un impuesto al consumo del fluido eléctrico, aplicando las tasas del 4% y 8%, según corresponda, con lo cual vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como los principios de justicia tributaria que rigen a las contribuciones.

Precisado lo anterior, se procederá a establecer el parámetro de regularidad aplicable y, posteriormente las razones por las cuales se estima que las normas impugnadas contravienen el andamiaje constitucional vigente.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

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

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

En ese sentido, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales –que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado– se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

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

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

Es así 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 de la norma tenga plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

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

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

En congruencia con lo anterior, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Es así que una forma de garantizar esta protección, es que el actuar de la autoridad se acote en una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Federal.³

Ello es así, ya que, desde tiempos pretéritos, las Constituciones del mundo han puesto especial énfasis en establecer limitaciones al Poder Público, que se plasman en diversos principios que deben seguir las contribuciones, ante la necesidad de protección al derecho de propiedad privada de los gobernados. Estos principios no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.⁴

B. Naturaleza de las contribuciones.

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

Dicha disposición constitucional consagra los principios 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:

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

⁴ Cfr. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta en sesión 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

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

Con base en las características enlistadas, las contribuciones o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.⁵

Ahora bien, 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,

⁵ Cfr. *Ibidem*.

creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

- **Base imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.
- **Tasa o tarifa:** La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.
- **Época de pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

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

En otras palabras, existen diversos tipos de gravámenes y cada uno conserva su propia naturaleza. Cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos 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 las contribuciones denominadas “derechos”, 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. En contraste, en el caso de los impuestos, dicho elemento está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

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

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

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

Asimismo, la exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existirá imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar tal hecho o acto.

En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lleva a una imprecisión en cuanto al aspecto objetivo u objeto que ha pretendido gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, lo cual podrá revelar que un impuesto grava un objeto diferente al que refiere su hecho imponible o que una contribución es un impuesto o una contribución de mejoras y no un derecho y viceversa.

C. Principios de justicia tributaria.

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

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

El citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.⁶

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

El principio de proporcionalidad consiste –medularmente– en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.⁷

⁶ 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.

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: “**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.**”

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos,⁸ puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que reclaman un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad.

Tal como se indicó en apartados previos, en materia fiscal, se entiende por “derechos” a aquéllas contraprestaciones que se paguen 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.**⁹

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.¹⁰

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

Es así que el principio de equidad en la imposición establece que las personas, en tanto estén sujetas a cualquier contribución y se encuentren en iguales condiciones

⁸ 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.**”

⁹ *Ídem.*

¹⁰ 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.**”

relevantes para efectos tributarios, han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al tributo respectivo.

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

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

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.¹¹

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

¹¹Véase 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.¹²

D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

De manera introductoria, del análisis de las disposiciones controvertidas de las leyes de ingresos municipales de Oaxaca antes referidas se advierte que remiten a las prescripciones normativas al respecto del derecho de alumbrado público de la Ley de Hacienda Municipal de dicho estado.

Por lo tanto, es indudable que los artículos reclamados se dotan de contenido a partir de la propia Ley de Hacienda municipal de dicha entidad; es decir, al hacer la remisión expresa y ordenar que la determinación de la contribución de mérito se realizará en términos de la legislación en cita, las disposiciones impugnadas deben leerse como si en las mismas se tuvieran por reproducidas las normas a las que alude, esto es, los artículos 39 a 44 del ordenamiento multirreferido.

Puntualizado lo anterior, a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los artículos precisados en el apartado III, inciso a), del presente recurso, vulneran el derecho fundamental de seguridad jurídica y las garantías constitucionales de legalidad y proporcionalidad tributaria ya que establecen una contribución formalmente denominada “derecho”, pero cuya naturaleza material, atendiendo al hecho imponible y la base gravable, se identifica con un impuesto por el cobro de energía eléctrica.

Para mayor claridad, es necesario tener presente cómo se encuentra regulado el derecho por el servicio de alumbrado público en la Ley de Hacienda Municipal en su Capítulo I del Título Tercero, ordenamiento al que remiten las leyes de ingresos municipales impugnadas:

- El artículo 39 establece que el objeto del derecho es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio, entendiéndole por

¹² 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.

este el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

- El artículo 40 indica que **los sujetos de la contribución son los propietarios o poseedores que se beneficien del servicio**, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio.
- El artículo 41 establece **la base del derecho**, el cual corresponde al **importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios** cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las leyes de ingresos municipales respectivas. Igualmente, se indica que sólo para el caso de que éstas no se publiquen, la tasa aplicable será del **8% para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4% para las tarifas OM, HM, HS y HT.**

En virtud de que las legislaciones combatidas en el presente medio de control constitucional no contienen la tasa correspondiente ya que sólo remiten a mencionada Ley de Hacienda, los ya indicados porcentajes serán aplicables a los sujetos pasivos de la contribución en los municipios de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Santo Domingo Tlatayápam, Distrito de Teposcolula y San Juan Bautista Jayacatlán, Distrito de Etlá, todas del estado de Oaxaca.

- Se precisa en el artículo 42 que el cobro del derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, mientras que en términos del diverso 43 se prevé las cantidades serán enteradas a los respectivos ayuntamientos.

De la interpretación sistemática de los preceptos controvertidos y el artículo 41 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, se desprende que **establecen la base de la contribución** por la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de los municipios de Santa María Coyotepec, Centro, Santo Domingo, Tlatayápam, Distrito de Teposcolula, y de San Juan Bautista, Distrito de Etlá, todos del estado oaxaqueño, **a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el consumo total de energía eléctrica por parte de las personas sujetos del derecho por el servicio de alumbrado público.**

Es así que las normas en comento transgreden el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria al establecer que la base para

el cálculo de este derecho es el consumo de energía, advirtiéndose que la base imponible establece como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva **el consumo de energía eléctrica**.

En ese sentido, por la manera en la que la Ley de Hacienda Municipal local establece la base gravable de este derecho, 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.

Además, se advierte por la redacción del artículo 41 de la ley mencionada, en su parte final, que las tasas que se aplicarán en los citados municipios de la entidad serán las siguientes:

- Tasa del 8%
 - Tarifas: 01, 1A, IB, IC, 02, 03 y 07.
- Tasa del 4%
 - Tarifas OM, HM, HS y HT.

Es decir, la base de la contribución corresponde al importe que enteren las personas a la empresa que suministre la energía eléctrica por ese servicio, mientras que la tarifas serán distintas entre las personas ya que el monto a pagar dependerá de la tasa de energía eléctrica que determine la mencionada empresa productiva del Estado que resulte aplicable a los gobernados.

Como se expuso previamente, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que denota la base, se resuelve en favor del contemplado en la base, pues es el que servirá para el cálculo del tributo, que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo, situación que altera la naturaleza del tributo en cuestión e indica que el mismo pertenece a la categoría de los impuestos y no a la de derechos.

El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo en análisis, puesto que, se reitera, al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, con lo cual se concluye 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 denomine.

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sustentado que al identificar 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 denomine**¹³.

Debe precisarse que, si bien el artículo 115 de la Norma Suprema prevé que el municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, dicho precepto no implica una habilitación constitucional para cobrar contribuciones por el consumo de energía eléctrica. Al contrario, dicha disposición constitucional debe ser interpretada de forma armónica y sistemática con el diverso 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la Constitución Federal.

Es así que la interpretación armónica de las citadas normas constitucionales lleva 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 importe del consumo de energía eléctrica por parte de los sujetos obligados, trastoca el derecho de seguridad jurídica y 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.**

En ese sentido, debe concluirse que no se está cobrando un derecho, sino que en realidad se trata de una contribución al consumo del fluido eléctrico.

Así, ya que el legislador local no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica, ello necesariamente implica la afectación a la esfera jurídica de las y los gobernados por parte de una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

¹³ 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.

Es decir, toda vez que el legislador local no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica, y las normas impugnadas pretenden cobrar como derecho una contribución que en realidad es un impuesto, ello necesariamente implica la afectación a la esfera jurídica de los gobernados.

Tales criterios han sido sostenidos por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 18/2018, 27/2018, 15/2019 y 20/2019, entre otras, determinando que **una contribución a la que se otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo hecho imponible lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de un municipio, pero cuya base para el cálculo de este derecho es el importe por el consumo de energía eléctrica, revela que la base gravable se encuentra relacionada con un hecho imponible que no corresponde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público – hecho imponible característico de los impuestos y no de los derechos – y que, en el caso, consiste en dicho consumo de energía eléctrica.**¹⁴

En este sentido, las normas en combate cuyas características contienen una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos y, en concreto, un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, por lo que es violatorio del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, ya que no se satisface el requisito de fundamentación para la afectación a la esfera jurídica de los gobernados.

Lo anterior, pues como ese Alto Tribunal lo ha establecido, tratándose de actos legislativos, el requisito de fundamentación, previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal, se satisface cuando la autoridad que expide el ordenamiento está constitucionalmente facultada para ello. Por otra parte, el requisito de motivación se colma cuando las leyes que se emiten se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.¹⁵

¹⁴ 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."**

¹⁵ Tesis jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial y su Gaceta, Volumen 181-186, Primera Parte, p. 239, del rubro: **"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."**

Asimismo, el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional recientemente ha reiterado —contundentemente— el citado criterio al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 20/2020, 87/2020, 97/2020 y 101/2020, entre otras, en las cuales declaró la invalidez de los preceptos que establecían derechos, cuya base para el cálculo de los derechos por el servicio de alumbrado público el importe del consumo de energía eléctrica, materialmente se trata de un impuesto y no de un derecho.

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

Debe enfatizarse que las normas impugnadas generan 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 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.

Es así que, el legislador del estado de Oaxaca incumple con la obligación constitucional consistente en promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos a la seguridad jurídica y proporcionalidad en las contribuciones, deber constitucional, consagrado en el artículo 1º de la Constitución Federal, extensible a todas las autoridades del Estado mexicano.

Lo anterior, ya que nivel a internacional, la Convención Americana de Derechos Humanos en sus artículos 1¹⁶ y 2¹⁷, así como el diverso 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹⁸ establecen la obligación de los Estados de respetar los derechos y libertades reconocidos, así como de adoptar las medidas legislativas que fueren necesarias para hacer efectivos los mismos, por lo que el Legislador local al no respetar los derechos humanos a la seguridad jurídica y proporcionalidad en las contribuciones, contraviene los preceptos convencionales aludidos.

Así, el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse en función al costo que genera la prestación del servicio, 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.

¹⁶ “Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.”

¹⁷ “Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

¹⁸ “Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

Adicional a los argumentos ya desarrollados, esta Comisión Nacional advierte que las normas impugnadas son contrarias a los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones, en virtud de que determina que la cuota que deberá pagarse dependerá del porcentaje que se aplique, de acuerdo el tipo de tarifa eléctrica que corresponda al tipo de contrato que tenga el gobernado con la CFE. Ello significa que la legislatura local previó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el municipio.

Al respecto, debe recordarse que el objeto el servicio de mérito **no es beneficiar a una persona en particular**, sino en igualdad de circunstancias a toda la población y transeúntes en los territorios del municipio antes mencionado.

Así, las normas combatidas establecen una contribución por la prestación de un servicio público para los habitantes de los municipios precisados –a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho– cuyo objeto o hecho imponible lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público; sin embargo, la tarifa correspondiente se fijará dependiendo del monto pagado por el servicio de energía eléctrica y según el tipo de tarifa eléctrica que se aplique.

Lo anterior, pues los preceptos establecen que, si se trata de las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07, la tasa aplicable será del 8%, pero si corresponde a las tarifas OM, HM, HS y HT, dicha tasa será del 4%, 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.

En ese entendido, la norma es contraria a los principios de justicia tributaria, pues se traducen en un trato desigual a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir del tipo de tarifa y según el tipo de servicio que suministrado por la CFE, características que, además, son más bien propias de un impuesto y no de un derecho.

En otras palabras, el precepto reclamado es inconstitucional pues para el pago por el servicio de alumbrado público considera un elemento que no se relacionan con el costo real que le represente al municipio, lo cual redundaría en perjuicio de la

capacidad contributiva de los causantes del derecho, por lo que resulta contraria al principio de proporcionalidad tributaria, tal como acontece en el caso concreto.

Es así que la forma en cómo fue determinado el pago de esa contribución trata de forma desigual a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir del tipo de tarifa eléctrica que se determine en las leyes de ingresos municipales, 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 tipo de servicio suministrado por la citada empresa productiva del Estado de (doméstico, industrial, etc.), resultando en un pago inequitativo y diferenciado para cada una de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.

Por lo tanto, al haberse demostrado la incompatibilidad de las normas impugnadas que se precisaron en el apartado III, inciso a) de la presente demanda con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país, lo procedente es que se declare su invalidez y sean expulsados del orden jurídico local.

SEGUNDO. El artículo 52, fracciones I, V, XIII y XIV de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, prevé cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por la búsqueda y certificación de documentos a cargo del Municipio, en virtud de que las tarifas establecidas no resultan acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados.

Por lo tanto, vulneran el derecho de acceso a la información pública a cargo de los sujetos obligados, así como el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 6º, apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, 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 el artículo 52, fracciones I, V, XIII y XIV de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, transgrede los derechos humanos de

acceso a la información pública a cargo de los sujetos obligados, así como el principio de proporcionalidad tributaria.

Para arribar a tales conclusiones, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de acceso a la información pública a cargo de sujetos obligados y del principio de gratuidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales.

Luego, se enunciarán los argumentos por los cuales se estima que el precepto en combate, al establecer el pago de un derecho por la búsqueda y certificación de los documentos solicitados, se traducen en una transgresión al principio de proporcionalidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las **cuotas previstas no se justifican mediante bases objetivas del costo de los materiales empleados.**

Finalmente, se esbozará unas breves consideraciones en relación con la vulneración al principio de proporcionalidad tributaria pues **los montos establecidas no atienden al costo del servicio que presta el Estado en materia de acceso a la información pública.**

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

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referirnos en primer término al alcance del derecho a la información comprende, consagrado en el artículo 6 constitucional. El Tribunal Constitucional del país ha señalado que dicho derecho comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).¹⁹

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 restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones

¹⁹ 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.”

negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).²⁰

En otro orden de ideas, 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. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).²¹

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, también exige que el Estado 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).²²

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 la Nación, 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.
3. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se

²⁰ *Ídem.*

²¹ *Ídem.*

²² *Ídem.*

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 Humanos²³ ha establecido lo siguiente 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.

²³ 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 ha sostenido 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 conocer 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.²⁴

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

²⁴ *Ídem.*

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.²⁵

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 6o. 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.

Debe recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, por tal motivo, 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,

²⁵ 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.”***

la dimensión colectiva del derecho a la información, que constituye el pilar esencial 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 tal condición 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, el Máximo Tribunal del país ha resuelto que 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. Para ello debe analizarse **si dichas cuotas se fijaron 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 esgrimirán los argumentos por lo que se estima que las normas son inconstitucionales por oponerse al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios de gratuidad y proporcionalidad en las contribuciones.

B. Cobros injustificados por la búsqueda y certificación de la información solicitada pública a cargo de los sujetos obligados.

Una vez que se ha expuesto el contenido del derecho de acceso a la información pública a cargo de los sujetos obligados, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación, se expondrán los motivos por los que se estima inconstitucional la norma que se combate mediante la presente demanda, toda vez que contempla cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por la búsqueda y certificación de los documentos solicitados.

Primeramente, conviene precisar que el artículo 52 de la ley de ingresos en comento establece el monto que se deberá pagar por el servicio de expedición de búsqueda y certificación de documentos que constan en el archivo municipal que, para mayor precisión, se transcribe a continuación:

“Artículo 52. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

CONCEPTO	CUOTA (PESOS)
<i>I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por cuadernillo, derivados de las actuaciones de los Servicios Públicos Municipales.</i>	100.00
<i>(...)</i>	<i>(...)</i>
<i>V. Búsqueda de documentos en el archivo municipal.</i>	100.00
<i>(...)</i>	<i>(...)</i>
<i>XII.- Búsqueda de documentos en el archivo municipal.</i>	100.00
<i>XIV. Constancias y copias certificadas distintas a las anteriores.</i>	200.00
<i>(...)</i>	<i>(...)”</i>

No pasa desapercibido que, si bien el legislador local no estableció expresamente que el cobro para la obtención de copias certificadas y para la búsqueda de documentos en el archivo municipal se refirieren sólo a las solicitudes en materia de acceso a la información, esta Comisión Nacional estima que pueden resultar aplicables en aquellos casos en que las autoridades entreguen información y hagan una búsqueda ante la solicitud de cualquier persona en ejercicio de ese derecho humano, pues no debe perderse de vista que la información pública es toda información en posesión de cualquier autoridad, como lo es el municipio de Santa

María Coyotepec, lo anterior en términos de artículo 6, inciso A, fracción I, de la Norma Fundamental.

En ese sentido, la documentación a cargo de la autoridad municipal de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, del Estado de Oaxaca, es considerada como información pública y, por tanto, debe regir el principio de gratuidad, además de que, al tratarse del servicio a cargo de una autoridad pública, el cobro por las copias certificadas y búsqueda en sus archivos, necesariamente debe ser proporcional al gasto que implica cumplir con ese servicio, como se explicará más adelante.

Así, cuando una persona solicite documentación que conste en los archivos del municipio, le serán aplicadas las tarifas contenidas en las fracciones impugnadas de artículo 52 de la ley, por lo que es inconcuso que atentarán contra el derecho humano de acceso a la información, prerrogativa que forma parte del parámetro de regularidad constitucional vigente en nuestro ordenamiento jurídico.

De un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución, con relación a los principios que rigen el derecho de acceso a la información y lo que se infiere de los artículos impugnados, 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; 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 y, en todo caso deberá ser proporcional al costo que implica para el Estado.

Como se mencionó en la introducción del presente concepto, la previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en consecuencia, el legislador oaxaqueño al consignar costos por la

búsqueda y certificación de la información que no se encuentren justificados, vulnera ese derecho humano.

Respecto al cobro por la búsqueda de información, ese Tribunal Pleno ha sustentado que **la búsqueda de información no puede cobrarse, pues es contrario al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública**²⁶.

En consecuencia, esta Institución Nacional estima que las fracciones V y XIII del artículo 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, que prevé un cobro por la búsqueda de información, **resulta *per se* inconstitucional porque no existe razón alguna que justifique un cobro a las personas por tal motivo.**

Lo anterior, pues de una interpretación a los principios en materia de transparencia se obtiene que el de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública está dirigido a los procedimientos a cargo de las autoridades estatales para la obtención de la información, por lo que no pueden aplicar cobros por esos procesos, sino, en todo caso, por los soportes en los que la información es entregada, tales como medios magnéticos, copias o mensajería.

Ese mismo sentido, ese Máximo Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2017²⁷, sostuvo que el texto constitucional es claro en el sentido de que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado.

Así, ese Alto Tribunal ha sustentado que es violatorio del derecho de acceso a la información establecer una cuota por su simple búsqueda, pues lo que puede cobrarse es el costo de los materiales en que se reproduzca, su envío, o bien, su certificación.

²⁶ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 20/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, p. 61.

²⁷ Acción de inconstitucionalidad 5/2017, resuelta en sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de noviembre de 2017, por mayoría de nueve votos, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 26.

Contrario a lo anterior, el legislador local estableció que por la búsqueda de documentos en el archivo municipal (fracciones V y XIII del artículo 52 de la ley) se cobrará una cuota de \$100.00 pesos, lo cual no resulta acorde al parámetro de regularidad constitucional, pues nuestro orden jurídico únicamente permite el establecimiento de cuotas por los materiales usados en su reproducción, por lo tanto, las normas contravienen el principio de gratuidad que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, aunado a que la tarifa resulta excesiva.

Por otra parte, también se advierte que el ordenamiento impugnado prevé cobros por la expedición de copias certificadas (\$100.00 pesos), así como por constancias y copias certificadas distintas a las previstas en ese numeral (\$200.00 pesos), que a juicio de este Organismo Nacional no responden al costo real de los materiales empleados para la entrega de la información requerida.

Al respecto, es importante resaltar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por servicios prestado respecto del derecho de acceso a la información, debe determinar si dichas tarifas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.²⁸

Ello, pues 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

²⁸ 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.

servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.²⁹

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.³⁰

Además, como lo ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en la cual 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.

Lo anterior, en virtud de que, no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación deban descansar en una base objetiva y razonable. De ahí que **el legislador al prever alguna tarifa o cuota tiene la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.**³¹

Conforme a lo anterior, y en atención a lo dispuesto por la norma impugnada, se fijaron cuotas, los cuales a consideración de esta Comisión Nacional no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información.

Lo anterior, toda vez que **en el ordenamiento en combate no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador oaxaqueño para determinar dichas cuotas para la entrega de copias certificadas**, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones, fotocopiado, entre otros.

²⁹ *Ibidem*, p. 63.

³⁰ *Ídem*.

³¹ Véase la sentencia a 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, párr. 49, 50 y 51.

En esa tesitura, recaía en el legislador local la carga de demostrar que el cobro que estableció en el ordenamiento en combate, por proporcionar la información a través de copias certificadas, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.³²

De tal suerte que, conforme al criterio de ese Alto Tribunal, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la expedición de copias certificadas y por la búsqueda de documentos en el archivo municipal con una base objetiva, ello sólo puede significar en el primer caso, que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información en copias certificadas de documentos; mientras que el segundo supuesto no encuentra sustento constitucional ya que la simple búsqueda de información no puede cobrarse, por lo que se concluye que la norma combatida transgrede el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su invalidez.

C. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.

Adicionalmente a los argumentos anteriores, esta Comisión Nacional advierte que las fracciones del precepto en combate vulnera el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones.

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

Es así que principio de proporcionalidad en materia tributaria exige que se establezcan contribuciones cuyos elementos —hecho y base imponible— guarden concordancia. Por tanto, se estima que la norma controvertida es desproporcional

³² 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.

pues los derechos causados por los servicios de búsqueda de documentos y reproducción a través de copias certificadas no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.

Lo anterior, dado que los preceptos controvertidos se encuentran insertos en los títulos relativos a los “derechos” de los respectivos ordenamientos municipales mencionados de los cuales el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional ha sostenido que son las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como precio por los servicios de carácter administrativo prestados por sus poderes y dependencias a las personas determinadas que los soliciten.

En este entendido, para la determinación de las cuotas por concepto de derechos de servicios, ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole; entonces, para que la imposición de un derecho por servicios sea proporcional, debe atenderse, ordinariamente, a lo siguiente:

1. 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.
2. 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 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.³³

En este orden, para que las cuotas que se tengan que cubrir, en razón a derechos por servicios prestados por el ente público, observen el principio de proporcionalidad de las contribuciones reconocido en la Norma Fundamental, es necesario que dicho cobro sea acorde al costo que representó para el Estado y que sean fijas e iguales para todas las personas que se benefician por el mismo servicio, premisa que se

³³ Amparo en Revisión 682/2009, resuelto en sesión de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinte de mayo de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, pp. 22-23.

sustenta con el siguiente criterio jurisprudencial sostenido en la tesis P./J. 3/98 por el Pleno de ese Alto Tribunal, que a la letra establece:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como "las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio", lo que implicó la supresión del vocablo "contraprestación"; debe concluirse que 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. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, 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, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales 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.”

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de búsqueda y certificación de documentos, el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa establecida entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

Ahora bien, es pertinente destacar que ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, sostuvo que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

En ese sentido, respecto a las fracciones I, V, XIII y XIV del artículo 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, prevén una tarifa o cuota por la búsqueda y certificación documentos excesivos e injustificados, lo cual, a juicio de esta Comisión Nacional transgrede el principio de proporcionalidad tributaria.

Ello 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**³⁴.

Es decir, tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado referido servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de documentos corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite³⁵.

Finalmente, como corolario a los argumentos anteriores, es importante mencionar que la norma impugnada tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al realizar cobros por la búsqueda de documentos, toda vez que, unos de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser personas 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 fracciones V y XIII del artículo controvertido termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

De tal suerte que las fracciones I, V, XIII y XIV del artículo 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, que se someten a control de esa Suprema Corte, soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho al acceso a la información, porque el estado de Oaxaca no

³⁴ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *Óp. Cit.*, párr. 92.

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

da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para consecución de ese derecho de las personas, como son los cobros decretados en la norma legal que se combate, los cuales además no resultan acordes al principio de proporcionalidad de las contribuciones, por lo cual lo procedente es que se declare su invalidez, por resultar contrarias a la Ley Fundamental.

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.

Por ello se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, 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, particularmente, el Capítulo I “Alumbrado Público” –artículos 39 a 44– del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, en virtud de que se encuentran íntimamente vinculados con las disposiciones reclamadas.

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

ANEXOS

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de

aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1°, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple de los decretos número 1852, 1853 y 1854 publicados el 03 de abril de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, por medio de los cuales se expidieron las leyes de ingresos de los municipios de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro; Santo Domingo Tlatayápam, Distrito de Teposcolula y San Juan Bautista Jayacatlán, Distrito de Etlá, para el ejercicio fiscal 2021, todas del estado de Oaxaca. (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 delegadas y autorizadas a las profesionistas y personas indicadas 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 los artículos impugnados.

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

Ciudad de México, a 03 de mayo de 2021.

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

LMP/TSFM

CNDH
M É X I C O