

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 07 de marzo de 2022.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de 19 leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, expedidas mediante los decretos números 59, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 73, 75, 77, 78, 80, 81, 83, 84 y 85 publicados el 05 de febrero del año en curso en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa.

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

Designo como delegada y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Pablo Francisco Linares Martínez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 4602032, 3907104 y 2196579, respectivamente, que la y los acreditan como licenciada y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, José Luis Esquivel Ruiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

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
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	5
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.	5
VI. Competencia.....	5
VII. Oportunidad en la promoción.	6
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	6
IX. Introducción.	7
X. Concepto de invalidez.....	8
PRIMERO.	8
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.	14
B. Naturaleza de los derechos por servicios.....	16
C. Principios de justicia y proporcionalidad tributaria aplicable a derechos por servicios.....	20
D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.	24
SEGUNDO.....	33
A. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por las normas combatidas.....	36
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	46
ANEXOS	46

Defendemos al Pueblo

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) Cobros por servicio de alumbrado público:

1. Artículos 56 y 57 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
2. Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Mixtepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
3. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tavela Distrito Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
4. Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
5. Artículo 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Pérez Figueroa, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
6. Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xiacui, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
7. Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Nopala, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
8. Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Cristóbal Suchixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
9. Artículo 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Zoogocho, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

10. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolo Yautepec, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
11. Artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yavesía, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
12. Artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Yareni, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
13. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huaxpaltepec, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
14. Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Magdalena Jicotlán, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
15. Artículos 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
16. Artículo 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Yotao, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

b) Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información:

1. Artículo 70, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
2. Artículo 29, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Mixtepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
3. Artículo 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Nuxaño, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
4. Artículo 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tavela, Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
5. Artículo 30, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
6. Artículo 53, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Pérez Figueroa, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
7. Artículo 32, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xiacui, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
8. Artículo 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Baltazar Yatzachi El Bajo, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
9. Artículo 38, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolo Yautepec, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

10. Artículo 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yavesía, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
11. Artículo 28, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Yareni, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
12. Artículo 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huaxpaltepec, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
13. Artículo 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lachigalla, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
14. Artículo 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Magdalena Jicotlán, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.
15. Artículo 36, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 05 de febrero de 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de legalidad tributaria.
- Principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

VI. Competencia.

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

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

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca el 05 de febrero de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del domingo 06 del mismo mes, al lunes 07 de marzo 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 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

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; (...).”

de las entidades federativas.

De conformidad con 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 se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

Defendemos al Pueblo

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

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 (...)."

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. Concepto de invalidez.

PRIMERO. Los artículos impugnados que se señalan en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, contenidas en las 16 leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, prevén las tarifas por concepto del derecho de servicio de alumbrado público.

Al respecto, las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito Tuxtepec; San Andrés Huaxpaltepec, Distrito de Jamiltepec; Santa Magdalena Jicotlán, Distrito de Coixtlahuaca y San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila, para el ejercicio fiscal 2022, establecen como base para el cálculo de mencionado derecho el consumo de energía eléctrica de cada usuario conforme a lo facturado por la Comisión Federal de Electricidad.

Por otra parte, las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Juan Bautista Mixtepec, Distrito de Miahuatlán; Santa Ana Tavela Distrito de Yautepec; San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco; Acatlán de Pérez Figueroa, Distrito de Tuxtepec; Santiago Xiacui, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; San Pedro Nopala, Distrito de Teposcolula; San Cristóbal Suchixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca; San Bartolomé Zoogocho, Distrito de Yautepec; San Bartolo Yautepec, Distrito de Yautepec; Santa María Yavesía, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; Santa Ana Yareni, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; y San Miguel Yotao, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, para el ejercicio fiscal 2022, prevén 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, la configuración de la contribución prevista en las 16 leyes de ingresos municipales impugnada 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 San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.**

“Artículo 56. Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica.”

“Artículo 57. Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8% para tarifas 01, 1ª, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04% para las tarifas OM, HM, HS, y HT”

- **Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huaxpaltepec, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.**

“Artículo 35. 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 éstas 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.” (sic)

- **Ley de Ingresos del Municipio de Santa Magdalena Jicotlán, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.**

“Artículo 27. 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 éstas 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.”

- **Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.**

“Artículo 26. Es base de este derecho el importe que cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica.”

“Artículo 27. Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8% para tarifas 01, 1ª, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04% para las tarifas OM, HM, HS, y HT”

- **Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Mixtepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.**

“Artículo 26. Este derecho se recauda de conformidad con lo Establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.”

- **Ley de Ingresos del Municipio de Municipio de Santa Ana Tavela Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.**

“Artículo 33. Este derecho se recauda de conformidad con lo Establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.”

- **Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.**

“Artículo 27. Este derecho se recauda de conformidad con lo Establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.”

- **Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Pérez Figueroa, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.**

“Artículo 46. Este derecho se recauda de conformidad con lo Establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.”

- **Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xiacui, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.**

“Artículo 28. 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 Pedro Nopala, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.**

“Artículo 21. Este derecho se recauda de conformidad con lo Establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.”

- **Ley de Ingresos del Municipio de San Cristóbal Suchixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.**

“Artículo 28. Este derecho se recauda de conformidad con lo Establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.”

- **Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Zoogocho, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.**

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

- **Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolo Yautepec, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.**

“Artículo 34. Este derecho se recauda de conformidad con lo Establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.”

- **Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yavesía, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.**

“Artículo 24. Este derecho se recauda de conformidad con lo Establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.”

- **Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Yareni, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.**

“Artículo 24. Este derecho se recauda de conformidad con lo Establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.”

- **Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Yotao, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.**

“Artículo 18. Este derecho se recauda de conformidad con lo Establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.”

Exceptuando los primeros cuatro ordenamientos citados, el resto de las leyes de ingresos municipales 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, cuyo contenido se transcribe a continuación:

“TÍTULO TERCERO

DE LOS DERECHOS

CAPÍTULO I

ALUMBRADO PÚBLICO

ARTÍCULO 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 oaxaqueños de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito Tuxtepec; San Juan Bautista Mixtepec, Distrito de Miahuatlán; Santa Ana Tavela Distrito de Yautepec; San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco; Acatlán de Pérez Figueroa, Distrito de Tuxtepec; Santiago Xiacui, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; San Pedro Nopala, Distrito de Teposcolula; San Cristóbal Suchixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca; San Bartolomé Zoogocho, Distrito de Yautepec; San Bartolo Yautepec, Distrito de Yautepec; Santa María Yavesía, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; Santa Ana Yareni, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; San Andrés Huaxpaltepec, Distrito de Jamiltepec; Santa Magdalena Jicotlán, Distrito de Coixtlahuaca; San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila; y San Miguel Yotao, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, 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

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.

B. Naturaleza de los derechos por servicios.

La Constitución Federal establece en su artículo 31, fracción IV, que todos los mexicanos tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos de la Federación, como el Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Lo anterior resulta así ya que el Estado necesita recaudar ingresos para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, razón por la cual se ha entendido que la obligación de contribuir posee una vinculación social pues se relaciona con los fines perseguidos por la propia constitución.⁵

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

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

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

⁵ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 65/2009, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, p. 284, de rubro: ***“OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD”***.

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 lo anterior, resulta pertinente aportar una definición de contribuciones o tributos, entendiéndolos como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza – Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.⁶

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

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

⁶ Cfr. *Ibidem*.

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.

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

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

Atendiendo a la naturaleza de los derechos como contribuciones, **el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público**, lo cual se diferencia del caso de los impuestos, pues el hecho imponible de estos últimos está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.⁷

Entre éstos, encontramos una especie del género en los derechos por servicios que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad

⁷ Véase la sentencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2007, resuelta en sesión del 28 de junio de 2007, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

de la administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.⁸

Así, los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, tales servicios se han de cubrir con los gravámenes correspondientes (derechos).⁹

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

No obstante, dada la particularidad ya referida de ese tipo de tributos, dichas máximas constitucionales que los rigen deben analizarse en función de la correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio de que se trate, a través de criterios de razonabilidad y no de cuantía, ya que para el caso de servicios divisibles prestados por el Estado, el **equilibrio entre el costo del servicio y la cuota a pagar** debe efectuarse mediante el establecimiento de criterios razonables, conforme a los cuales desde un análisis cualitativo, se verifique que la individualización del costo se efectúa en función de la intensidad del uso del servicio.¹⁰

El Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que los derechos por servicios son contribuciones establecidas por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, por lo tanto, subsiste la correlación entre el costo del servicio

⁸ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de 1996, p. 17, de rubro: "**DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA.**"

⁹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 1/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia administrativa-constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 10, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.**"

¹⁰ Véase la tesis aislada P. V/2012 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional-administrativo, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, p. 227, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE RAZONABILIDAD.**"

público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. En otras palabras, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.¹¹

Por tanto, cuando el legislador establece un derecho de esta índole debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los **servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.¹²

Como se ha dicho, cuando se prevean derechos por servicios, estos deben respetar los principios constitucionales a los que se refiere la fracción IV del artículo 31 de la Ley Suprema. Dada la materia a analizar en el presente concepto de invalidez, a continuación, se abunda en específico sobre el principio de proporcionalidad en materia tributaria, y se explica la forma en la que éste rige cuando se trata de ese tipo de contribuciones.

C. Principios de justicia y proporcionalidad tributaria aplicable a derechos por servicios.

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

¹¹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 3/98 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia administrativa-constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 1998, de rubro: **“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.”**

¹² Ídem.

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.¹³

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.¹⁴

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

¹³ 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.

¹⁴ 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.**”

impuestos,¹⁵ 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.**¹⁶

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.¹⁷

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

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

¹⁵ 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.**”

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ 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.**”

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 desdoblan en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.¹⁸

En esa línea, acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, **en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.**¹⁹

¹⁸ Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: **"DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA."**

¹⁹ 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.

D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

De manera introductoria, del análisis de las disposiciones controvertidas de las leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca antes referidas se advierte de los 16 ordenamientos impugnados, doce remiten a las prescripciones normativas, al respecto del derecho de alumbrado público, de la Ley de Hacienda Municipal local.

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 12 leyes de ingresos municipales impugnadas, misma que es similar a la prevista en las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito Tuxtepec; San Andrés Huaxpaltepec, Distrito de Jamiltepec; Santa Magdalena Jicotlán, Distrito de Coixtlahuaca y San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila:

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

- 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.
- 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 oaxaqueños de San Juan Bautista Mixtepec, Distrito de Miahuatlán; Santa Ana Tavela Distrito de Yautepec; San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco; Acatlán de Pérez Figueroa, Distrito de Tuxtepec; Santiago Xiacui, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; San Pedro Nopala, Distrito de Teposcolula; San Cristóbal Suchixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca; San Bartolomé Zoogocho, Distrito de Yautepec; San Bartolo Yautepec, Distrito de Yautepec; Santa María Yavesía, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; Santa Ana Yareni, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; y San Miguel Yotao, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez.

- El cobro del derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, cuyas 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 oaxaqueños de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito Tuxtepec; San Juan Bautista Mixtepec, Distrito de Miahuatlán; Santa Ana Tavela Distrito de Yautepec; San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco; Acatlán de Pérez Figueroa, Distrito de Tuxtepec; Santiago Xiacui, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; San Pedro Nopala, Distrito de Teposcolula; San Cristóbal Suchixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca; San Bartolomé Zoogocho, Distrito de

Yautepec; San Bartolo Yautepec, Distrito de Yautepec; Santa María Yavesía, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; Santa Ana Yareni, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; San Andrés Huaxpaltepec, Distrito de Jamiltepec; Santa Magdalena Jicotlán, Distrito de Coixtlahuaca; San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila; y San Miguel Yotao, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, **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 algunas de las leyes impugnadas y 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 hacendaria en comento, así como de los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito Tuxtepec; San Andrés Huaxpaltepec, Distrito de Jamiltepec; Santa Magdalena Jicotlán, Distrito de Coixtlahuaca y San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila, prevén 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**²⁰.

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

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

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.

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.**²¹

²¹ 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*

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.²²

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 imponible, 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

DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

²² 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."

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 1²³ y 2²⁴, así como el diverso 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,²⁵ establecen la obligación de los Estados de respetar los

Defendemos al Pueblo

²³ “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.”

²⁴ “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.”

²⁵ “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:

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.

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.

-
- 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.”

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.

Finalmente, este Organismo Autónomo estima pertinente remarcar la resolución constitucional dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 77/2021, en la cual esta Institución Nacional impugnó diversas disposiciones de diversas leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2021.

En el precedente invocado, ese Máximo Tribunal Constitucional declaró la invalidez de aquellos preceptos normativos que remitían a la Ley hacendaria oaxaqueña para el cobro del derecho por el servicio de alumbrado público, ya que estos gravan el consumo de energía eléctrica, para lo cual el legislador oaxaqueño no tiene competencia²⁶.

Además, en el fallo de mérito ese Alto Tribunal extendió los efectos de invalidez a los artículos 39 a 44 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, por estar vinculados con una de las disposiciones reclamadas²⁷.

En ese tenor, resulta evidente que el legislador oaxaqueño continúa reiterando el vicio de inconstitucionalidad, relativo a gravar el consumo de energía eléctrica a pesar de que carece de facultad para ello, pues en términos de la Norma Fundamental el Congreso de la Unión es el facultado para imponer tal contribución.

Aunado a que continúa vigente el Capítulo I – artículos 39 a 44 – del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, pese a que ese Máximo Tribunal Constitucional declaró su invalidez a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 77/2021.

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. Los artículos impugnados que se señalan en el inciso b) del apartado III de la presente demanda, contenidas en las 15 leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la expedición en copias y certificaciones de documentos existentes en los archivos municipales, que no se relacionan con el derecho de acceso a la información pública.

²⁶ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2021, en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 76.

²⁷ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2021, *Óp. Cit.*, párr. 119.

Particularmente, en los municipios oaxaqueños de San Juan Mixtepec, Distrito de Miahuatlán; San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco; Santiago Xiacui, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; San Bartolo Yautepec, Distrito de Yautepec; Santa Ana Yareni, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; San Andrés Huaxpaltepec, Distrito de Jamiltepec; y San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila se prevén cobros por la simple búsqueda en los archivos municipales.

Se considera que las tarifas establecidas no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado, por lo tanto, vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se expondrán los motivos por los que este Organismo Nacional considera que las disposiciones impugnadas de las 15 leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que prevén cuotas que no atienden al costo real del servicio correspondiente prestado por el municipio.

Para arribar a la indicada premisa, se realizará una referencia al principio constitucional conculcado, es decir, de proporcionalidad tributaria, para proseguir con el análisis específico de constitucionalidad de los dispositivos jurídicos *supra* indicados.

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

El principio de proporcionalidad en materia tributaria exige que se establezcan contribuciones cuyos elementos —hecho y base imponible— guarden concordancia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio²⁸.

²⁸ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, diciembre de 2011, Tomo 3, p. 2077, del rubro “DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN

Es decir, tal como lo ha sostenido ese Máximo Tribunal Constitucional, para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, la naturaleza de la contribución de la que se trata, por lo tanto, los derechos por servicios que presta el Estado son distintos a la de los impuestos. En ese sentido, para que los derechos previstos por el legislador local sean acordes con el indicado mandato constitucional, es necesario tener en cuenta el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio²⁹.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto a que, para que una norma observe el principio de proporcionalidad tributaria, cuando se trate de derechos por servicios, las cuotas fijadas deben corresponder a lo que efectivamente el Estado eroga en los materiales para reproducir la información solicitada³⁰.

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

Por lo cual, en el siguiente apartado, se abordarán los argumentos que sostienen la invalidez de los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito Tuxtepec; San Juan Bautista Mixtepec, Distrito de Miahuatlán; San Francisco Nuxaño Distrito de Nochixtlán; Santa Ana Tavela Distrito de Yautepec; San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco; Acatlán de Pérez Figueroa, Distrito de Tuxtepec; Santiago Xiacui, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; San Baltazar Yatzachi El Bajo, Distrito de Villa Alta; San Bartolo Yautepec, Distrito de Yautepec; Santa María Yavesía, Benemérito Distrito de Ixtlán

DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)”

²⁹ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 8 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 68.

³⁰ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 59.

de Juárez; Santa Ana Yareni, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; San Andrés Huaxpaltepec, Distrito de Jamiltepec; San Juan Lachigalla, Distrito de Ejutla; Santa Magdalena Jicotlán, Distrito de Coixtlahuaca; y San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila, todos del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

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

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los 15 municipios del estado de Oaxaca, precisadas en el apartado III, inciso b) del presente recurso, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria.

Lo anterior, pues al establecer el cobro de derechos por los servicios que prestan los indicados municipios por la expedición de documentos en copias certificadas, copias simples, así como por su búsqueda, estos últimos supuestos previstos en algunos ordenamientos, el legislador oaxaqueño debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que realmente les representan a los ayuntamientos la prestación de tales servicios.

Para continuar con el estudio correspondiente a continuación se transcriben los dispositivos normativos impugnados:

Ley	Artículo impugnado				
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	ARTÍCULO 70. 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: <table> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por cada hoja</td><td>3.00</td></tr> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por cada hoja	3.00
Concepto	Cuota en pesos				
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por cada hoja	3.00				
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mixtepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	ARTÍCULO 29. 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: <table> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> </table>	Concepto	Cuota en pesos		
Concepto	Cuota en pesos				

	<table> <tr> <td>I. Certificaciones de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>75.00</td></tr> <tr> <td>IV. Búsqueda de documentos</td><td>35.00</td></tr> </table>	I. Certificaciones de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	75.00	IV. Búsqueda de documentos	35.00				
I. Certificaciones de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	75.00								
IV. Búsqueda de documentos	35.00								
Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Nuxaño Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022 *Sin la coma antes de Distrito.	ARTÍCULO 37. 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: <table> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>50.00</td></tr> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00				
Concepto	Cuota en pesos								
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00								
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tavela, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	ARTÍCULO 36. 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: <table> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales:</td><td></td></tr> <tr> <td>I.I Habitantes originarios</td><td>500.00</td></tr> <tr> <td>I.II Habitantes originarios con residencia en nuestro municipio</td><td>50.00</td></tr> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales:		I.I Habitantes originarios	500.00	I.II Habitantes originarios con residencia en nuestro municipio	50.00
Concepto	Cuota en pesos								
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales:									
I.I Habitantes originarios	500.00								
I.II Habitantes originarios con residencia en nuestro municipio	50.00								
Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	ARTÍCULO 30. 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: <table> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por cada hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales</td><td>3.00</td></tr> <tr> <td>V. Búsqueda de documentos en el archivo municipal</td><td>50.00</td></tr> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por cada hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	3.00	V. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	50.00		
Concepto	Cuota en pesos								
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por cada hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales	3.00								
V. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	50.00								
Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Pérez Figueroa, Distrito de Tuxtepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	ARTÍCULO 53. 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:								

	<table><tr><th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr><tr><td>I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos</td><td>50.00</td></tr></table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos	50.00					
Concepto	Cuota en pesos									
I. Copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los servidores públicos	50.00									
Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Xiacui, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	ARTÍCULO 32. 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: <table><tr><th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr><tr><td>II. Búsqueda de documentos en el archivo municipal</td><td>200.00</td></tr></table>	Concepto	Cuota en pesos	II. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	200.00					
Concepto	Cuota en pesos									
II. Búsqueda de documentos en el archivo municipal	200.00									
Ley de Ingresos del Municipio de San Baltazar Yatzachi El Bajo, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	ARTÍCULO 28. El pago de los derecho a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y contancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas: <table><tr><th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr><tr><td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>50.00</td></tr></table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00					
Concepto	Cuota en pesos									
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00									
Ley de Ingresos del Municipio de San Bartolo Yautepec, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	ARTÍCULO 38. 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: <table><tr><th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th><th>Periodo</th></tr><tr><td>II. Certificación de documentos existentes los archivos municipales por hoja, derivados de las autoridades de los Servidores Públicos</td><td>40.00</td><td>Por evento</td></tr><tr><td>III. Búsqued de documentos en el archivo municipal</td><td>50.00</td><td>Por evento</td></tr></table>	Concepto	Cuota en pesos	Periodo	II. Certificación de documentos existentes los archivos municipales por hoja, derivados de las autoridades de los Servidores Públicos	40.00	Por evento	III. Búsqued de documentos en el archivo municipal	50.00	Por evento
Concepto	Cuota en pesos	Periodo								
II. Certificación de documentos existentes los archivos municipales por hoja, derivados de las autoridades de los Servidores Públicos	40.00	Por evento								
III. Búsqued de documentos en el archivo municipal	50.00	Por evento								
Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yavesía, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	ARTÍCULO 29. 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: <table><tr><th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr></table>	Concepto	Cuota en pesos							
Concepto	Cuota en pesos									

	<table> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en las oficinas municipales</td><td>5.00</td></tr> </table>	I. Copias de documentos existentes en las oficinas municipales	5.00				
I. Copias de documentos existentes en las oficinas municipales	5.00						
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Yareni, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	ARTÍCULO 28. 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: <table> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>2.00</td></tr> <tr> <td>IV. Búsqueda de documentos</td><td>20.00</td></tr> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	2.00	IV. Búsqueda de documentos	20.00
Concepto	Cuota en pesos						
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	2.00						
IV. Búsqueda de documentos	20.00						
Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Huaxpaltepec, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	ARTÍCULO 40. 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: <table> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> <tr> <td>I. Búsqueda y copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>30.00</td></tr> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Búsqueda y copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	30.00		
Concepto	Cuota en pesos						
I. Búsqueda y copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	30.00						
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lachigalla, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	ARTÍCULO 32. 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: <table> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> <tr> <td>I. Copia certificada de documentos existentes en los archivos municipales</td><td>80.00</td></tr> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copia certificada de documentos existentes en los archivos municipales	80.00		
Concepto	Cuota en pesos						
I. Copia certificada de documentos existentes en los archivos municipales	80.00						
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Magdalena Jicotlán, Distrito de Coixtlahuaca, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	ARTÍCULO 32. 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: <table> <tr> <th>Concepto</th><th>Cuota en pesos</th></tr> <tr> <td>I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales</td><td>50.00</td></tr> </table>	Concepto	Cuota en pesos	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00		
Concepto	Cuota en pesos						
I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00						
Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Juchatengo, Distrito de	ARTÍCULO 36. El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las						

Juquila, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022	certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:	
	Concepto	Cuota en pesos
	I. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	50.00
	II. Búsqueda de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales	150.00

Como se desprende del cuadro antepuesto, las disposiciones cuestionadas de los diversos ordenamientos de ingresos municipales de Oaxaca establecen cobros por los derechos derivados del servicio de certificación y copias de documentos, así como por la búsqueda de información; cuyas tarifas se estiman desproporcionadas en relación con el costo que le representa al municipio su prestación.

Ello, pues el monto a pagar por la expedición de copias certificadas en los municipios oaxaqueños de San Juan Mixtepec, Distrito de Miahuatlán; Acatlán de Pérez Figueroa, Distrito de Tuxtepec; San Bartolo Yautepec, Distrito de Yautepec; y San Juan Lachigalla, Distrito de Ejutla oscila entre \$40.00 hasta los \$80.00 pesos.

Además, las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de San Juan Mixtepec, Distrito de Miahuatlán; San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco; Santiago Xiacui, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; San Bartolo Yautepec, Distrito de Yautepec; Santa Ana Yareni, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; San Andrés Huaxpaltepec, Distrito de Jamiltepec; y San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila prevén el pago de cuota por la búsqueda de información en los archivos del Municipio, cuyos montos oscilan entre los \$20.00 a los \$200.00 pesos.

Por su parte, en algunos municipios tales como San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito TuxtepecSan Francisco Nuxaño Distrito de Nochixtlán; Santa Ana Tavela Distrito de Yautepec; San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco; San Baltazar Yatzachi El Bajo, Distrito de Villa Alta; Santa María Yavesía, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; Santa Ana Yareni, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; y Santa Magdalena Jicotlán, Distrito de Coixtlahuaca; se estatuyen cobros desproporcionados por la expedición de copias de los documentos existentes en los

archivos de las oficinas municipales, cuyos costos van desde los \$2.00 hasta los \$500.00 pesos.

Adicionalmente, indicados preceptos parecieran que incluyen tanto la expedición de copias simples como certificaciones, en ese sentido se estima que mencionadas disposiciones también vulneran el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues las personas solicitantes no tendrán certeza plena del costo que tendrán que cubrir por las copias simples y certificadas cuando sean solicitadas, ello porque en algunos ordenamientos impugnados establecen otro supuesto, relativo a fijar una tarifa por las demás certificaciones a cargo del Ayuntamiento correspondiente.

En otro orden, cabe destacar que en caso del Municipio de Santa Ana Tavela, Distrito de Yautepec, el precepto impugnado prevé cobros diferenciados en atención a la residencia de la persona solicitante, pues para aquellas que habiten dicho territorio el costo será de \$50.00, mientras que aquellas que vivan fuera de ese territorio municipal deberán cubrir un importe de \$500.00.

En ese sentido, esta Comisión Nacional advierte que la norma impugnada no solo transgrede el principio de proporcionalidad tributaria invocado, sino también el relativo a la equidad tributaria y el derecho de igualdad y prohibición de discriminar, ya que realiza una distinción injustificada en razón a la residencia de las personas solicitantes.

En suma, las tarifas previstas en las leyes de mérito, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues la cuota a pagar cada uno de los conceptos arriba mencionados no guarda relación directa con los gastos que le presentan a los ayuntamientos involucrados la prestación de tales servicios.

Debe enfatizarse que los preceptos cuestionados se encuentran insertos en los derechos por servicios, lo que significa que el legislador oaxaqueño tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria mediante el establecimiento de montos que representen exactamente las erogaciones que les ocasionan dichos servicios a los 15 municipios oaxaqueños cuyas leyes de ingresos se combaten.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes³¹ que las tarifas relativas a la búsqueda y reproducción en copias simples y certificaciones de los documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con lo que implica certificar un documento, transgreden los **principios de proporcionalidad y equidad tributarios**.

En el caso en concreto, como ya se dijo, se advierte que las disposiciones tildadas de inconstitucionales se enmarcan en la categoría de derechos por servicios, es decir que les corresponden contraprestaciones por los mismos, por lo tanto, para la determinación de las cuotas por concepto de derechos 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.

En este orden, las tarifas que se tengan que cubrir por recibir servicios prestados por el Ente público deben observar el principio de proporcionalidad en materia de contribuciones, lo que se traduce en que el cobro sea acorde al costo que representó para el Estado.

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

En este punto es pertinente destacar que ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, entre otros precedentes, 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

³¹ Véase las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021, 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021, entre otras.

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

De ahí que no es justificable ni proporcional **cobrar por la simple búsqueda de documentos**, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.

Es decir, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples, **pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado**³².

Por su parte, cobrar las cantidades previstas por el legislador por la entrega de información en copias, sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, también se considera como desproporcionado, pues no responde al gasto que efectuó el municipio para brindar el servicio.

En cuanto al cobro de certificaciones, se estima que también resultan desproporcionados los montos previstos en las leyes de ingresos de Oaxaca impugnadas, pues si bien es cierto el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste**, sino que **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**³³.

No debe perderse de vista que tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional del país, el cobro por los servicios de reproducción de algún

³² Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2021, en sesión del 7 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 62.

³³ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

documento debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite³⁴.

Igualmente, ha sostenido que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos**³⁵.

En esa tesitura resulta pertinente resaltar que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2021, en la cual se impugnar preceptos normativos de diversas leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2021, determinó que los cobros previstos por la expedición de certificaciones previstos, y similares a los hoy impugnados, son desproporcionales, en la medida que no guarda relación **razonable** con el costo de los materiales para la prestación del servicio, ni con el costo que implica certificar un documento³⁶.

Evidenciado lo anterior, se reitera que en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, las cuotas **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**³⁷, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos**.

³⁴ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *op. cit.*, párr. 94.

³⁵ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 74.

³⁶ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2021, en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 114.

³⁷ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

Es decir que tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional del país, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio.

Por último, esta Institución Nacional estima pertinente remarcar que en el fallo constitucional dictado por ese Máximo Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 77/2021, así como las diversas 75/2021 y 51/2021, se vinculó al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca para que en el futuro **se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia**³⁸.

Empero, en el caso en de los preceptos normativos de las 15 leyes de ingresos municipales impugnados, contrario a la determinación citada de ese Alto Tribunal Constitucional, el legislador oaxaqueño incurrió de nueva cuenta en los vicios de inconstitucionalidad, pues estableció cobros por la reproducción de información que no se vincula con la solicitud de acceso a la información pública, contrarios al principio de proporcionalidad tributaria.

En conclusión, las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los oaxaqueños de San Juan Bautista Valle Nacional, Distrito Tuxtepec; San Juan Bautista Mixtepec, Distrito de Miahuatlán; San Francisco Nuxaño Distrito de Nochixtlán; Santa Ana Tavela Distrito de Yautepec; San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco; Acatlán de Pérez Figueroa, Distrito de Tuxtepec; Santiago Xiacui, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; San Baltazar Yatzachi El Bajo, Distrito de Villa Alta; San Bartolo Yautepec, Distrito de Yautepec; Santa María Yavesía, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; Santa Ana Yareni, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; San Andrés Huaxpaltepec, Distrito de Jamiltepec; San Juan Lachigalla, Distrito de Ejutla; Santa Magdalena Jicotlán, Distrito de Coixtlahuaca; y San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila, para el ejercicio fiscal 2022, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, por lo cual lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

³⁸ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2021, *Óp. Cit.*, párr. 121.

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 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple de los decretos números 59, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 73, 75, 77, 78, 80, 81, 83, 84 y 85, publicados el 03 de febrero de 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, por medio de los cuales se expedieron las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños San Juan

Bautista Valle Nacional, Distrito Tuxtepec; San Juan Bautista Mixtepec, Distrito de Miahuatlán; San Francisco Nuxaño, Distrito de Nochixtlán; Santa Ana Tavela Distrito de Yautepec; San Bartolomé Yucuañe, Distrito de Tlaxiaco; Acatlán de Pérez Figueroa, Distrito de Tuxtepec; Santiago Xiacui, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; San Pedro Nopala, Distrito de Teposcolula; San Cristóbal Suchixtlahuaca, Distrito de Coixtlahuaca; San Bartolomé Zoogocho, Distrito de Yautepec; San Baltazar Yatzachi El Bajo, Distrito de Villa Alta; San Bartolo Yautepec, Distrito de Yautepec; Santa María Yavesía, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; Santa Ana Yareni, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez; San Andrés Huaxpaltepec, Distrito de Jamiltepec; Santa Magdalena Jicotlán, Distrito de Coixtlahuaca; San Juan Lachigalla, Distrito de Ejutla; San Pedro Juchatengo, Distrito de Juquila; y San Miguel Yotao, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, para el ejercicio fiscal 2022. (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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



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

LMP

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo