

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 09 de mayo 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 49 leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, expedidas mediante los decretos publicados el 09 de abril 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, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y Eugenio Muñoz Yrisson, con cédulas profesionales números 4602032, 3907104, 2196579 y 2345219, 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.....	8
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	8
VI. Competencia.....	8
VII. Oportunidad en la promoción.....	8
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	9
IX. Introducción.....	10
X. Conceptos de invalidez.....	11
PRIMERO.....	11
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	12
B. Naturaleza de los derechos por servicios.....	13
C. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.....	18
D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	21
SEGUNDO.....	29
A. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por las normas combatidas.....	31
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	36
ANEXOS.....	37

CNDH
M É X I C O

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 el servicio de alumbrado público:

1. Artículos 42 y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Juxtlahuaca, Distrito de Juxtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
2. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Solaga, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
3. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de La Compañía, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
4. Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
5. Artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mazatlán, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
6. Artículo 18 de la Ley de Ingresos del Municipio San Pedro Teutila, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
7. Artículos 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ozolotepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
8. Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
9. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.

10. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Amatitlán, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
11. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tlapacoyán, Distrito de Zimatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
12. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atlatlahuca, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
13. Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás Jalieza, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
14. Artículo 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Carlos Yautepec, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
15. Artículo 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Quiérolani, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
16. Artículos 48 y 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas, Distrito de Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
17. Artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Logueche, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
18. Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía Miahuatlán, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
19. Artículo 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Guienagati, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
20. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
21. Artículos 35 y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tataltepec de Valdés, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
22. Artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio San José Tenango, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
23. Artículos 33 y 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Atepec, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
24. Artículos 40 y 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochistlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
25. Artículo 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lalana, Distrito de Choápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
26. Artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla, Distrito de Muahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
27. Artículo 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Etla, Distrito de Etla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
28. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Monjas, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
29. Artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.

30. Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
31. Artículos 31 y 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Piñas, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
32. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Yosonotú, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
33. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Guelache, Distrito de Etna, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
34. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laollaga, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
35. Artículos 24 y 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Pápalo, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
36. Artículos 46 y 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
37. Artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
38. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Peras, Distrito de Zaachila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
39. Artículo 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Lalopa, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
40. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Apasco, Distrito de Etna, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.

b) Cobros excesivos y desproporcionados por determinados servicios prestados por el municipio

1. Artículo 39, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Solaga, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
2. Artículo 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Compañía, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
3. Artículo 30, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
4. Artículo 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Mazatlán, Distrito Mixe, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
5. Artículos 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Yosoyua, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
6. Artículo 23, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio San Pedro Teutila, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.

7. Artículos 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Ozolotepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
8. Artículo 27, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Reforma de Pineda, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
9. Artículo 40, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Albarradas, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
10. Artículo 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Amatitlán, Distrito de Huajuapán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
11. Artículo 37, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Tlapacoyán, Distrito de Zimatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
12. Artículo 35, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Esteban Atatlahuca, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
13. Artículo 60, fracción I, VI y VII, en la porción normativa "*copias certificadas*", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Carlos Yautepec, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
14. Artículo 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Quiérolani, Distrito de Yautepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
15. Artículo 34, en la parte que refiere "*Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales 1.5 UMA*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Yaveo, Distrito de Choápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
16. Artículos 58, fracciones I, VI y VII, en la porción normativa "*y copias certificadas*", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Agustín de las Juntas, Distrito de Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
17. Artículo 33, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Logueche, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
18. Artículo 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio Ocotlán, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
19. Artículo 31, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Lucía Miahuatlán, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
20. Artículo 20, fracciones I, III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Guienagati, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
21. Artículo 36, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Guelavía, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
22. Artículo 45, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tataltepec de Valdés, Distrito de Juquila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.

23. Artículo 49, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guevea de Humboldt, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
24. Artículo 50, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Dionisio del Mar, Distrito de Juchitán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
25. Artículo 47, fracciones I y X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Tillo, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
26. Artículo 45, fracciones III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Lalana, Distrito de Choápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
27. Artículo 39, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mariscala de Juárez, Distrito de Huajuapam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
28. Artículo 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Xitla, Distrito de Muahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
29. Artículo 52, fracciones VI y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Etna, Distrito de Etna, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
30. Artículo 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Matatlán, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
31. Artículo 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tlaxiatac, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
32. Artículo 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Piñas, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
33. Artículo 38, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Yosonotú, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
34. Artículo 36, fracciones I y III, en la porción normativa "*y copias certificadas*", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Guelache, Distrito de Etna, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
35. Artículo 41, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Laollaga, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
36. Artículo 30, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Pápalo, Distrito de Cuicatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
37. Artículo 24, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Comaltepec, Distrito de Choápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
38. Artículo 56, en la parte que refiere "*Copias de documentos en los archivos municipales por hoja, derivados de las actuaciones de los Servidores Públicos Municipales 60.00*" y "*Búsqueda de documentos en el archivo municipal 100.00*", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
39. Artículo 33, fracciones I, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.

40. Artículo 51, fracciones I, V y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tecomaxtlahuaca, Distrito de Juxtlahuaca, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
41. Artículo 38, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Peras, Distrito de Zaachila, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
42. Artículo 27, fracciones I y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Lalopa, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
43. Artículo 42, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Apasco, Distrito de ETLA, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.

Todas publicadas el 06 de abril del año 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

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

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente 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 06 de abril de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del jueves 07 del mismo mes, al viernes 06 de mayo de la presente anualidad.

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

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; (...)."

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.

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

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de

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 (...)."

contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Las disposiciones normativas contenidas en las 40 leyes de ingresos municipales oaxaqueñas enunciadas en el apartado III, inciso a), del presente escrito, prevén la forma en que se cuantificará el pago por el concepto de alumbrado público.

Es decir, establecen que la tarifa a pagar por dicho servicio se calcula aplicando un porcentaje al consumo privado de energía eléctrica de los sujetos pasivos, lo que significa que en realidad se trata de un impuesto al fluido eléctrico.

Adicionalmente, el diseño normativo de la contribución toma en consideración elementos ajenos al costo real del servicio y permite que el monto a pagar 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 lo tanto, tal regulación resulta inconstitucional ya que el Congreso local no se encuentra habilitado para imponer ese gravamen, pues la Norma Fundamental sólo permite que el Congreso de la Unión establezca un impuesto por consumo de energía eléctrica y porque no cumple con los principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.

En este primer concepto de invalidez se expondrá la incompatibilidad de las disposiciones normativas impugnadas que prevén un cobro por el servicio de alumbrado público que, como se explicará más adelante, en realidad instituyen un impuesto al consumo de energía eléctrica que, además, es desproporcionado e inequitativo, con lo cual vulneran el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y justicia tributaria.

Para llegar a tal conclusión, 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, luego, se hará una breve exposición de los

alcances de los principios de justicia tributaria, para finalmente desarrollar los argumentos por los cuales se estima que las normas 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, igualmente, se explica el motivo por el cual, además del vicio ya enunciado, también se configura una transgresión a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

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 como 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

B. Naturaleza de los derechos por servicios

Como punto de partida, es conveniente traer a colación que la Constitución Federal establece en su artículo 31, fracción IV, que todos los mexicanos tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos de la Federación, así como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

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

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

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

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

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

⁴ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 65/2009, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, p. 284, de rubro: *“OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD”*.

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

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

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

⁵ Cfr. *Ibidem*.

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

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

Por lo tanto, existen diversos tipos de gravámenes y cada uno conserva su propia naturaleza. Cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos de 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”, las cuales tienen notas distintivas en relación con otro tipo de tributos.

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

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

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

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de 1996, p. 17, de rubro: “**DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA.**”

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

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

Por tanto, cuando el legislador establece un derecho de esta índole debe tener en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los **servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.¹⁰

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

⁸ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 1/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia administrativa-constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 10, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.**"

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

¹⁰ *Idem.*

C. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios

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

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

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

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

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

¹¹ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 2237/2009, el diecinueve de septiembre de dos mil once, p. 90.

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

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos¹³, dado que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

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

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

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

¹² Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: “**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.**”

¹³ Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**”

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**”

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

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

En síntesis, los principios de proporcionalidad y equidad son plenamente aplicables a los derechos por servicios, pero en diversa forma respecto de los impuestos. En síntesis, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de ese tipo de contribuciones, se debe cumplir con los principios de justicia tributaria que se desdoblán en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

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

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

¹⁶Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: **“DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.”**

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

D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

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

Para comenzar con el estudio correspondiente, resulta necesario hacer algunas precisiones respecto del contenido y alcance normativo de los preceptos impugnados de las leyes de ingresos municipales oaxaqueñas, pues si bien todas las leyes impugnadas presentan el mismo vicio de constitucionalidad, lo cierto es que encuentran variaciones en su redacción.

Primeramente, se advierte que algunas leyes de ingresos prevén que, para la configuración del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, deberá estarse a lo previsto en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, el cual fundamentalmente establece lo siguiente:

- Es objeto del derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio, y que 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.
- Son sujetos del derecho los propietarios o poseedores que se beneficien 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.
- **Es base del 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**

¹⁷ Véase la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 487/2011, resuelto en sesión pública del 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

aplicable serán del 8% para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4% para las tarifas OM, HM, HS, y HT.

- El cobro del 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.
- La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho a los ayuntamientos del estado, por conducto de sus tesorerías municipales.

Por su parte, otras leyes establecen que los elementos del derecho en estudio serán los siguientes:

- Objeto: prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio.

Se entiende por ese servicio el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

- Sujetos: los propietarios o poseedores de predios que se beneficien del servicio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio.
- **Base: el importe que cubran a la Comisión Federal de electricidad por el servicio de energía eléctrica.**
- **Tasas: se fijará un porcentaje respecto del tipo de tarifa aplicable 01, 1^a, 1B, 1C, 02, 03 y otro para las tarifas OM, HM, HS, y HT.**
- El cobro se realizará a la empresa suministradora del servicio.
- La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas a los ayuntamientos del Estado, por conducto de sus tesorerías municipales.

Como puede desprenderse de lo anterior, en las 40 leyes de ingresos en estudio, el legislador local estableció la configuración normativa que sustenta la recaudación del cobro por el servicio de alumbrado público, ya sea remitiendo a la Ley de Hacienda Municipal, o bien, previendo textualmente la forma en que se configura ese derecho en el cuerpo de los ordenamientos cuestionados.

Es indudable que en las leyes que remiten a la Ley de Hacienda Municipal de la entidad, los artículos reclamados se dotan de contenido a partir de lo que aquélla dispone, 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.

En ese entendido, lo relevante es que es posible identificar que las normas combatidas coinciden en establecer como **base** para determinar el monto a pagar por el servicio, **el consumo de energía eléctrica a cargo de los propietarios o poseedores de predios.**

En efecto, 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 cuyas leyes de ingresos se analizan, a la que –aunque otorga la naturaleza jurídica de derecho– **su objeto o hecho imponible en realidad lo constituye el consumo total de energía eléctrica de los sujetos pasivos del tributo.**

Conforme a lo anterior, es claro que por la manera en la que algunas de las leyes impugnadas y la Ley de Hacienda Municipal oaxaqueñas establecen la base gravable del derecho, es indudable que se encuentra relacionada con un **hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público**, sino a un hecho diverso, esto es, un acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva, ajenos a la actividad municipal que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

Evidenciada cuál es la verdadera base gravable de la contribución y con la finalidad de abundar sobre la inconstitucionalidad alegada, también debe mencionarse que el

artículo 41 de la Ley Hacendaria en comento, así como los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos municipales impugnadas, prevén que las **tasas** que se aplicarán en los citados municipios oaxaqueños serán las siguientes:

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

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

En el caso, como ya se apuntó, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo el consumo de energía eléctrica, ello implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público. Frente a esa situación, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse en favor del previsto en ésta, 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, lo cual se refiere a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público.

Dicha situación permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo referido al consumo de energía eléctrica de los usuarios, puesto que, al haberse identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine¹⁸.

¹⁸ 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.

En tal virtud, si las normas que se reclaman denominan “derecho” a la cuota de pago de 4% y 8% sobre el total del consumo de energía eléctrica señalado en los recibos que, por la prestación de tal servicio, expida la CFE, es inconcuso **que materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica**, lo que solamente corresponde gravar a la Federación en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o, inciso a), de la Constitución Federal.

Debe apuntarse que, si bien el artículo 115 de la Norma Suprema prevé que el municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, este precepto no implica una habilitación constitucional para cobrar contribuciones por el consumo de energía eléctrica.

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

En esa medida, es posible concluir que no se está cobrando un derecho por un servicio en los municipios de Oaxaca, sino que en realidad se trata de un impuesto al consumo del fluido eléctrico, para lo cual el legislador local no se encuentra constitucionalmente habilitado, circunstancia que necesariamente implica la afectación a la esfera jurídica de las y los gobernados.

Es decir, toda vez que el legislador local no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica y ya que 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 y reiterados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 18/2018, 27/2018, 15/2019, 20/2019, 20/2020, 87/2020, 97/2020, 101/2020, 30/2021, 51/2021,

75/2021 y 77/2021, entre otras, en las cuales declaró la invalidez de los preceptos que establecían derechos por el servicio de alumbrado público pero cuya base para el cálculo era el importe del consumo de energía eléctrica, lo cual materialmente se trataba de un impuesto y no de un derecho, resultando transgresores del orden constitucional.¹⁹

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

En ese orden de ideas, 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 las y los contribuyentes, estableciendo contribuciones consistentes en impuestos sobre el consumo de energía eléctrica.

Por lo anterior, la expedición de las disposiciones reclamadas se puede entender como 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 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A la luz del argumento anterior, ha quedado demostrado que las normas reclamadas contradicen el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad. No obstante, esta Comisión Nacional estima que las disposiciones se alejan del parámetro de regularidad constitucional ya que también se traducen en una violación a los principios previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Ley Suprema.

¹⁹ También véase la tesis de jurisprudencia P./J. 73/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XXIII, junio de 2006, p. 919, del rubro: *“CONTRIBUCIONES SOBRE ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE INGRESOS DE SALINA CRUZ, TEHUANTEPEC, OAXACA, AL ESTABLECER MATERIALMENTE UN IMPUESTO DE DICHA NATURALEZA, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”*

Ello, dado que las normas impugnadas también son contrarias a los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones, en virtud de que determinan que la cuota que deberá pagarse por el servicio dependerá del porcentaje que se aplique, de acuerdo al tipo de tarifa eléctrica que corresponda al tipo de contrato que tenga el gobernado con la CFE. En otras palabras, la legislatura local previó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el municipio.

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

No debe perderse de vista que el objeto el servicio de mérito **no es beneficiar a una persona en particular**, sino en igualdad de circunstancias, a toda la población y transeúntes en los territorios de los municipios mencionados.

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

Lo anterior es así porque como ya se hizo notar en líneas previas, 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, por lo que no hay razón para que unos paguen más que otros.

Bajo esas consideraciones, las normas también son contrarias a los principios de justicia tributaria, pues además de que el monto de las cuotas no guarda congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, también dan un trato desigual entre los gobernados, ya que imponen diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la

persona a partir del tipo de tarifa y según el tipo de servicio suministrado por la CFE, características que, además, son más bien propias de un impuesto y no de un derecho.

En otras palabras, los preceptos reclamados son inconstitucionales, además de los argumentos ya expuestos, en razón de que para el pago por el servicio de alumbrado público se consideran elementos que no se relacionan con el costo real que le representa a los municipios su prestación y de que los sujetos obligados a su pago pagarán tarifas con montos diversos, lo cual redundaría en perjuicio de los sujetos pasivos de la contribución, por lo que resultan contrarias a los principios mencionados.

Por tanto, la forma en cómo fue determinado el pago de esa contribución trata de forma desigual a las y a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio 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 consumo de energía eléctrica suministrada por la citada empresa productiva del Estado, resultando en un pago inequitativo y diferenciado para cada una de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.

Finalmente, este Organismo Autónomo estima pertinente hacer mención que ese Alto Tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el diseño normativo del derecho por servicio de alumbrado público en las leyes de ingresos municipales de Oaxaca, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 51/2021, 75/2021 y 77/2021, todas promovidas por esta Institución Nacional.

En esos precedentes, ese Máximo Tribunal Constitucional declaró la invalidez de aquellas disposiciones que remitían a la Ley hacendaria oaxaqueña para el cobro del derecho por el servicio de alumbrado público, o que reproducían en los mismos ordenamientos impugnados normas que en realidad gravaban el consumo de

energía eléctrica sin establecer un derecho, para lo cual el legislador oaxaqueño no tiene competencia²⁰.

Bajo esa circunstancia, resulta evidente que el legislador local 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 único ente que cuenta con la atribución para imponer tal contribución.

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 expulsadas del orden jurídico local.

SEGUNDO. Los artículos impugnados que se señalan en el inciso b) del apartado III de la presente demanda, contenidos en las 43 leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la simple búsqueda de información en los archivos municipales, así como por la expedición de copias simples y certificadas.

Al respecto, 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 43 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 respectivo.

²⁰ Cfr. las sentencias dictadas por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 51/2021 de fecha 4 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales; 75/2021 de fecha 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, y 77/2021, de fecha 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

Para arribar a dicha conclusión, 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.

Al respecto, 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 servicio²¹.

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

En ese tenor, 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 servicio²².

²¹ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, diciembre de 2011, Tomo 3, p. 2077, del rubro “**DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)**”

²² 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.

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 solicitada²³.

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 aplicable a derechos por servicios.

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 43 leyes de ingresos municipales 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 cobros por la expedición de documentos en copias certificadas y simples, así como por la búsqueda de documentos, el legislador oaxaqueño debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que realmente les representan a los ayuntamientos la prestación de tales servicios.

Para esta Comisión Nacional, las tarifas contenidas en los diversos ordenamientos de ingresos municipales de Oaxaca que establecen cobros por los derechos derivados del servicio de certificación y copias, así como por la búsqueda de información, son desproporcionadas en relación con el costo que le representa a los municipios su prestación, puesto que:

- El monto a pagar por la expedición de copias certificadas en los municipios oaxaqueños oscila entre los \$20.00 a \$100.00 pesos.

²³ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 59.

- La cuota por la expedición de copias certificadas en el municipio de Santiago Tillo derivados de actos administrativos de los servicios públicos municipales es de \$10.00 pesos.
- Además, por la búsqueda de información en los archivos de los municipios, los montos van entre los \$15.00 a los \$200.00 pesos.
- Por su parte, por la expedición de copias de los documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, las cuotas van desde los \$3.00 hasta 1.5 UMAS (\$144.33 pesos).
- Por copia simple se deberá pagar \$200.00 pesos.
- En el municipio Soledad de Etna, la expedición de copias simples de documentos, por hoja adicional se cobra de la siguiente forma:
 - A personas físicas \$30.00 pesos
 - Persona moral \$120.00 pesos

En suma, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues la cuota a pagar por 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 43 municipios oaxaqueños cuyas leyes de ingresos se combaten.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes²⁴ 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 coste 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**.

²⁴ 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.

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 la cuota respectiva ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual, la tarifa que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

En este orden, el monto que se tengan que cubrir por recibir servicios brindados por el Ente público debe observar el principio de proporcionalidad en materia de contribuciones, lo que se traduce en que el cobro exigible sea acorde a la erogación que le significó al Estado su prestación.

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de certificaciones y copias simples 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 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 respalde 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 Estado²⁵.

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 efectuaron los municipios para brindar el servicio.

Además, en el caso particular del municipio de Soledad de Etna, este Organismo Nacional advierte que, sin justificación alguna, el legislador previó dos cuotas diferentes por concepto de copias simples de documentos por hoja adicional, según se trate de personas físicas o morales. Se estima que no existe razón objetiva para cobrar un monto mayor a las personas morales (\$120.00 pesos) respecto de las personas físicas (\$30.00 pesos), pese a que se trata de un mismo servicio en el que se emplean los mismos materiales.

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 prestado²⁶.**

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 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

²⁵ 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.

²⁶ 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.

un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite²⁷.

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**²⁸.

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 también se impugnaron 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 controvertidos, 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 documento²⁹.

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**³⁰, 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.**

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.

²⁷ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *op. cit.*, párr. 94.

²⁸ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 74.

²⁹ 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.

³⁰ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

Por último, esta Institución Nacional estima oportuno remarcar que en el fallo constitucional dictado por ese Máximo Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 77/2021, así como en las diversas 51/2021 y 75/2021, 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 las sentencias respectivas**³¹.

Empero, contrario a la determinación citada de ese Alto Tribunal Constitucional, el legislador oaxaqueño al expedir las 43 leyes de ingresos municipales impugnadas incurrió de nueva cuenta en los vicios de inconstitucionalidad, pues estableció cobros por la entrega de información contrarios al principio de proporcionalidad tributaria.

En conclusión, las normas impugnadas contenidas en las leyes de ingresos municipales oaxaqueñas, 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.

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.

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.

³¹ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2021, *op. cit.*, párr. 121.

ANEXOS

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

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

2. Copia simple de los periódicos oficiales del estado de Oaxaca de fecha 06 de abril del año en curso, que contienen las leyes de ingresos de 49 municipios de dicha entidad federativa, 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.



PROTESTO LO NECESARIO

**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