

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 27 de marzo de 2023.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra diversas disposiciones de 23 leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023, expedidas mediante diversos decretos publicados el 25 de febrero de 2023, 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, 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, con cédula profesional número 4602032, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre 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.....	6
VI.	Competencia.....	6
VII.	Oportunidad en la promoción.....	6
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX.	Introducción.....	7
X.	Conceptos de invalidez.....	8
	PRIMERO.....	8
	A. Naturaleza y características de las contribuciones.....	9
	B. Principios de justicia tributaria.....	12
	C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	16
	SEGUNDO.....	23
	A. Inconstitucionalidad de las normas combatidas.....	25
	TERCERO.....	33
	A. Derecho humano de seguridad jurídica, así como principios de legalidad de taxatividad.....	34
	B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	39
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	45
	ANEXOS.....	45

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 de Oaxaca.

B. Gobernador Constitucional 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. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Zabache, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rojas de Cuauhtémoc, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

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

1. Artículo 63, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Suchilquitongo, Distrito de ETLA, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del municipio de San Juan Mixtepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 25, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Bernardo Mixtepec, Distrito de Zimatlán de Álvarez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

4. Artículo 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Comaltepec, Distrito de Choápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 102, fracción VIII y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zimatlán de Álvarez, Distrito de Zimatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículo 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena Yodocono de Porfirio Díaz, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
7. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de la Pe, Distrito de Ejutla, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023
8. Artículo 47, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Nicananduta, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
9. Artículo 17, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José Estancia Grande, Distrito de Jamiltepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
10. Artículo 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Tecomavaca, Distrito de Teotitlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
11. Artículo 49, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Peñasco, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
12. Artículo 39, fracciones V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Valerio Trujano, Distrito de Cuicatlan, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
13. Artículo 51, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Chicomezuchil, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
14. Artículo 23, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Coatlán, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
15. Artículo 45, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rojas de Cuauhtémoc, Distrito de Tlacolula, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
16. Artículo 46, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Huamelula, Tehuantepec, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
17. Artículo 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Chicahua, Distrito de Nochixtlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
18. Artículo 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás de Tamazulapan, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
19. Artículo 41, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
20. Artículo 29, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, Distrito de Villa Alta, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
21. Artículo 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calihualá, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

c) Establecimiento de faltas imprecisas:

1. Artículo 144, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Suchilquitongo, Distrito de ETLA, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 53, fracciones VI, en la porción normativa “y verbal”, y VIII, de la Ley de Ingresos del municipio de San Juan Mixtepec, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 48, inciso m), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Comaltepec, Distrito de Choápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 199, fracción I, incisos o), numeral 3, y aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zimatlán de Álvarez, Distrito de Zimatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 79, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Mateo Peñasco, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
6. Artículo 63, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Valerio Trujano, Distrito de Cuicatlan, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
7. Artículo 73, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Chicomezuchil, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
8. Artículo 55, fracciones VI, en la porción normativa “y verbal”, y VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás de Tamazulapan, Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
9. Artículo 64, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Rosario, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
10. Artículo 54, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calihualá, Distrito de Silacayoápam, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 25 de febrero de 2023 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.
- 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 9 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 proporcionalidad y equidad en las contribuciones.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.

VI. **Competencia.**

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

VII. **Oportunidad en la promoción.**

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 25 de febrero de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del domingo 26 del mismo mes al lunes 27 de marzo de la presente anualidad.

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

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.

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 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.

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

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

²" **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

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

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Las disposiciones normativas contenidas en las 3 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.

Particularmente, en los casos de los municipios oaxaqueños de San Andrés Zabache y Rojas de Cuauhtémoc, la tarifa a pagar por dicho servicio será el correspondiente al tipo de tarifa de consumo privado de energía eléctrica de los sujetos pasivos, lo que significa que en realidad se trata de un impuesto al fluido eléctrico, que 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.

Adicionalmente, en el caso de la norma impugnada del Municipio oaxaqueño de San Lorenzo no contiene expresamente la base y tarifa de la aludida contribución, lo que permite incertidumbre jurídica a las y los contribuyentes, pues desconocen todos los elementos del derecho por servicio de alumbrado público.

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 demuestra que las normas en combate configuran un tributo que en realidad tiene la naturaleza de un impuesto y, 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. Naturaleza y características de las contribuciones

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

Dicha disposición constitucional consagra los principios constitucionales de índole fiscal de generalidad tributaria, reserva de ley, destino del gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos 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.**

Con base en las características referidas, las contribuciones o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios– titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.³

Ahora bien, las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales 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.

³ Cfr. *Ibidem*.

- **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.
- **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 una.

En otras palabras, existen diversos tipos de gravámenes y cada uno conserva su propia cualidad. Por ello, cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos de contribuciones; no obstante, el legislador tiene la obligación de respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

Ahora, por lo que respecta a las contribuciones denominadas “derechos”, el hecho imponible se refiere a una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público. En contraste, en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

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

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

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

Asimismo, la exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existirá imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula.

B. Principios de justicia tributaria

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.

En ese contexto, el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, junto con el resto de los principios de

generalidad contributiva, legalidad o reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad que consagra dicha disposición constitucional.

El citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.⁴

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 materia de impuestos – 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.⁵

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

⁴ 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.

⁵ 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.”

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

Es así como 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.

Ahora bien, es necesario puntualizar que ese Alto Tribunal ha sostenido que el **principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos respecto de impuestos,**⁶ puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

Sin embargo, conviene señalar que, en materia fiscal, se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como **precio por 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.**⁷

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.⁸

⁶ 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.**”

⁷ *Ídem.*

⁸ 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.**”

Concretamente tratándose de derechos, el principio de proporcionalidad exige que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, pues es lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible.

En otras palabras, los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos exigen que en la determinación de las cuotas se tome en cuenta el costo que representa al Estado la actividad de que se trate y, además, que dichas tarifas sean fijas e iguales para todos los que reciben el mismo servicio.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de un derecho por servicios, se debe cumplir con los principios de justicia tributaria que se 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.⁹

Por tanto, 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**

⁹Véase 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.¹⁰

C. 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 es cierto en su mayoría las leyes impugnadas presentan el mismo vicio de constitucionalidad, lo cierto es que encuentran variaciones en su redacción.

Primeramente, se advierte que la Ley de ingresos del Municipio oaxaqueños de San Andrés Zabache, Distrito de Ejutla, para el ejercicio fiscal 2023 prevé los elementos del derecho por prestación de servicio de alumbrado público, los cuales son los 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.**

¹⁰ 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.

- 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, la Ley de Ingresos del Municipio de Rojas de Cuauhtémoc, Distrito de Tlacolula establece que los elementos correspondientes al objeto y sujetos del derecho en estudio son idénticos a los del Ayuntamiento de San Andrés Zabache, Distrito de Ejutla, pero determina lo siguiente por cuanto hace a la tarifa o tasa:

- **Base, tasas y demás elementos de la contribución: desentenderá del tipo de tarifa por el servicio que les suministren y serán establecidos de acuerdo a lo normado por el ente rector en la materia, siendo la Comisión Federal de Electricidad.**

Finalmente, por cuanto hace a la regulación del servicio de alumbrado público en el Municipio oaxaqueño de San Lorenzo, Distrito de Jamiltepec, delinea el objeto y sujetos del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, en los mismos términos que las normas de los municipios de San Andrés Zabache y de Rojas de Cuauhtémoc, sin embargo, por cuanto hace a la **determinación de la base, basa o tarifa**, expresamente establece que será atendiendo a los *“principios de legalidad, proporcionalidad y equidad tributaria”* con relación a los *“criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación”*.

De lo anterior, se advierte que de la regulación de las 3 leyes de ingresos municipales controvertidas, solamente la del Municipio de San Lorenzo, Distrito de Jamiltepec no prevé la base ni tarifa del derecho en estudio, por ello, a excepción del resto de las normas impugnadas la transgresión al bloque de constitucionalidad se circunscribe al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, toda vez que no establece todos los elementos de la contribución, impidiendo que las y los contribuyentes tengan certeza jurídica plena de cuál será la cuota a pagar por el servicio de alumbrado público.

Ahora, por cuanto hace a la regulación de las leyes de ingresos de los municipios de San Andrés Zabache y de Rojas de Cuauhtémoc, el Congreso local estableció la

configuración normativa que sustenta la recaudación del cobro por el servicio de alumbrado público previendo textualmente la forma en que se configura dicha contribución.

En ese entendido, de la configuración normativa 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, 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 prevén 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 los preceptos controvertidos prevén que las **tasas** que se aplicarán en los citados municipios oaxaqueños serán las determinadas por la CFE.

En ese tenor, 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 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 denomine¹¹.

En tal virtud, si las normas que se reclaman denominan “derecho” a la cuota de pago respecto 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.**

¹¹ 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 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 Congreso 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, 77/2021, 40/2022, 42/2022, 45/2022, 48/2022 y 70/2022, entre otras, en las cuales declaró la invalidez de los preceptos que establecían derechos por el servicio de alumbrado público pero cuya base para el cálculo era el importe del consumo de energía eléctrica, lo cual materialmente se trataba de un impuesto y no de un derecho, resultando transgresores del orden constitucional.¹²

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

¹² 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.”*

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.

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 el 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.

Defendemos al Pueblo

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.

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 la tarifa a pagar atenderá al tipo de tarifa que determine la CFE, característica que, además, es 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 redundará 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 sólo 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 competencia¹³.

Mencionado criterio fue reiterado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 40/2022, 42/2022, 45/2022, 48/2022 y 70/2022.

Bajo esa circunstancia, resulta evidente que el Congreso 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 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 ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulsen 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 leyes de ingresos de 21 municipios oaxaqueños, para el ejercicio fiscal 2023 prevén cobros desproporcionados por la simple búsqueda de información en los archivos municipales, así como por la reproducción de documentos en copias simples y certificadas.

Al respecto, se considera que las tarifas establecidas no atienden al costo que le representó al Estado su prestación, por lo tanto, vulneran los principios de justicia tributaria, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

¹³ 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.

En el presente concepto de invalidez se expondrán los motivos por los que este Organismo Nacional considera que las disposiciones impugnadas de las 21 leyes de ingresos municipales de Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2023 transgreden los principios de justicia tributaria, toda vez que prevén cuotas que no atienden al costo real del servicio prestado.

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 servicio¹⁴.

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 Congreso 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

¹⁴ 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)”

se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio¹⁵.

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 solicitada¹⁶.

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. Inconstitucionalidad de 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 21 leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca, precisadas en el apartado III, inciso b), del presente escrito, vulneran los principios de justicia tributaria.

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

Para tener mayor claridad sobre el contenido de las normas tildadas de inconstitucionales, en el siguiente cuadro se sintetiza el tipo de servicio prestado por cada municipio y la tarifa respectiva, de conformidad con las leyes impugnadas:

¹⁵ 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.

¹⁶ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 59.

Municipio	Servicio	
	Modalidad	Tarifa
Santiago Suchilquitongo	Copias de documentos (por cuadernillo hasta 50 hojas)	\$100.00 pesos
San Juan Mixtepec	Certificación de documentos existente en archivos	\$75.00 pesos
San Bernardo Mixtepec	Copias de documentos existentes en los archivos	\$2.50 pesos
San Juan Comaltepec	Copias de documentos existentes en los archivos	\$5.00 pesos
Zimatlán de Álvarez	Certificación de impresiones en blanco y negro o a color, tamaño carta, por cada lado de la hoja	\$5.00 pesos
	Certificación de impresiones en blanco y negro o a color, tamaño oficio, por cada lado de la hoja	\$8.00 pesos
Magdalena Yodocono de Porfirio Díaz	Copias de documentos (por cuadernillo hasta 50 hojas)	\$50.00 pesos
de la Pe	Copias de documentos existentes en los archivos	\$5.00 pesos
San Sebastián Nicananduta	Copias de documentos (por cuadernillo hasta 50 hojas)	\$50.00 pesos
San José Estancia Grande	Copias de documentos existentes en los archivos	\$5.00 pesos
Santa María Tecomavaca	Copias de documentos existentes en los archivos	\$10.00 pesos
San Mateo Peñasco	Copias de documentos existentes en los archivos	\$2.00 pesos
Valerio Trujano	Búsqueda de documentos en el archivo	\$50.00 pesos
	Constancias y copias certificadas distintas a las anteriores	\$100.00 pesos
San Juan Chicomezuchil	Copias de documentos existentes en los archivos, por hoja, derivado de actuaciones de los servidores públicos municipales	\$2.00 pesos
San Miguel Coatlán	Búsqueda de documentos en el archivo	\$80.00 pesos

Rojas de Cuauhtémoc	Expedición de copias certificadas de documentos existentes en los archivos, máximo 10 hojas, tamaños carta y oficio	\$30.00 pesos
	Por cada hoja excedente de las 10 fojas de las copias certificadas, así cuando se trate de una sola copia certificada.	\$2.00
San Pedro Huamelula	Copias de documentos existentes en los archivos, por hoja, derivado de actuaciones de los servidores públicos municipales	0.05 UMA
San Miguel Chicahua	Certificación de documentos existente en archivos	\$40.00 pesos
Santo Tomás de Tamazulapan	Copias de documentos (por cuadernillo hasta 50 hojas)	\$50.00 pesos
de Santa María del Rosario	Copias de documentos existentes en los archivos a personas no contribuyentes	\$50.00 pesos
Villa Hidalgo	Copias certificadas	\$2.50 pesos
Calihualá	Copias de documentos existentes en los archivos	\$3.00 pesos

De lo anterior, se desprende que las disposiciones establecen cobros por la expedición de copias (sin especificarse si se trata de simples o certificadas) de documentos existentes en los archivos municipales, en algunos casos precisando que se trata de cada hoja o por cuadernillo, constante de hasta 50 hojas.

Igualmente, se advierte que las leyes de ingresos municipales de Valerio Trujano y San Miguel Coatlán prevén cuotas de \$50.00 y \$80.00 pesos por el servicio de búsqueda de documentos.

Mientras que, en los municipios oaxaqueños de San Juan Mixtepec, Zimatlán de Álvarez, Rojas de Cuauhtémoc, San Miguel Chicahua y Villa Hidalgo las tarifas por copias certificadas oscilan entre \$2.00 y \$75.00 pesos.

Al respecto, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran, en primer lugar, el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues las tarifas no guardan relación directa con los gastos que le

presenta a los ayuntamientos involucrados la prestación de los servicios descritos en las normas combatidas.

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

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes¹⁷ que las tarifas relativas a la reproducción en copias simples y certificadas de documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento, transgreden los **principios de proporcionalidad y equidad tributarios**.

En el caso concreto, si las disposiciones controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos, al referirse a las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública como precio por los servicios de carácter administrativo prestados por las autoridades a las personas que los soliciten, entonces resultaba imperioso que en la determinación de las cuotas respectivas el legislador tomara en cuenta el costo real que le causa al Estado la ejecución del servicio en cuestión, para que así la tarifa sea fija e igual para todas las personas que los reciban.

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

¹⁷ Véase las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021; 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021; 182/2021 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021 resuelta en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 12/2022 resuelta en sesión del 24 de octubre de 2022; 44/2022 y sus acumuladas 45/2022, y 48/2022 resueltas en sesión del 18 de octubre de 2022, entre otras.

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

A lo anterior hay que agregar que al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 20/2019, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado; además, el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

Sobre esas bases, no se advierte que exista razonabilidad alguna entre las cuotas establecidas por el Congreso oaxaqueño en las leyes de ingresos impugnadas por la entrega de información en copias, máxime que la mayoría de ellas no especifican si la cuota a pagar es por hoja o por legajo o expediente (salvo los municipios de Santiago Suchilquitongo, Yodocono de Porfirio Díaz, San Sebastián Nicananduta y Santo Tomás de Tamazulapan).

Dicha omisión permite arbitrariedades en el cobro, ya que con fundamento en los ordenamientos controvertidos las autoridades municipales pueden exigir que se cubra una cuota claramente desproporcionada por la entrega de una sola copia, o bien, el mismo monto por el expediente o legajo completo, propiciando que las personas solicitantes enteren cantidades diversas por los mismos servicios, además de la tarifa en sí no resulta congruente con el costo real de los materiales usados para tal fin, como son hojas y tinta.

En otras palabras, adicional a que el legislador impuso cuotas desproporcionadas que no atienden al costo real del servicio prestado, dado que no se especifica si el monto es o no por cada foja, también puede traducirse en una transgresión al principio de equidad tributaria, ya que se faculta a las autoridades aplicadoras a exigir cantidades diversas por el mismo servicio.

En suma, los preceptos combatidos prevén tarifas que exceden el monto del costo real que representa la prestación del servicio de entrega de copias de documentos

existentes en los archivos municipales; además, por la configuración específica de algunas de las normas que no aclaran si la cuota es por cada hoja o por el conjunto de ellas, genera incertidumbre acerca del monto a pagar por las personas solicitantes, y derivado de ello, la posibilidad que se exija cubrir montos diversos por los mismos servicios.

Ahora, en cuanto al cobro de certificaciones que prevén las normas impugnadas de los municipios oaxaqueños de San Juan Mixtepec, Zimatlán de Álvarez, Rojas de Cuauhtémoc, San Miguel Chichahua y Villa Hidalgo, se estima que también resultan desproporcionados los montos previstos, pues si bien es cierto el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**¹⁸.

Se reitera que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos**¹⁹.

Sobre todo, teniendo en cuenta que el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite²⁰.

¹⁸ 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.

¹⁹ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 74.

²⁰ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *op. cit.*, párr. 94.

En la especie, los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios de San Juan Mixtepec, Zimatlán de Álvarez, Rojas de Cuauhtémoc, San Miguel Chicahua y Villa Hidalgo, al establecer tarifas por copias certificadas que oscilan entre \$2.00 y \$75.00 pesos, se estiman no responden al costo razonable de los servicios prestados, sobre todo si en algunos casos no establece si el monto atiende a cada foja certificada, por lo que genera incertidumbre jurídica a los gobernados.

Se recalca que las tarifas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**²¹, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas **deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos**, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

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

Sobre este tema, ya que se trata de un actividad concreta en la cual la persona servidora pública encuentra un documento o información solicitada existente en los archivos correspondientes, se considera que no es justificable ni proporcional **cobrar por la simple búsqueda de documentos**, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, sobre todo si se tiene presente que **no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.**

Es decir, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples –por ejemplo– **pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado**²², de modo que **no puede existir un lucro o**

²¹ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

²² 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.

ganancia, y sin dejar de observar la regla de que la cuota **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**²³. Por ende, es irrazonable que algunas leyes municipales oaxaqueñas prevean montos, ya sea iguales o superiores, por la búsqueda de información y la expedición de copias simples y certificadas.

Lo anterior ha sido reiterado por ese Tribunal Pleno en diversos precedentes²⁴, siendo enfático en determinar que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información; **de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda de información.**²⁵

Expuesto lo anterior, esta Institución Nacional estima oportuno mencionar que en las sentencias dictadas por ese Máximo Tribunal en las acciones de inconstitucionalidad 51/2021, 75/2021 y 77/2021 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.**

Dicho criterio fue reiterado por el Tribunal en Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 40/2022, 42/2022, 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022, así como 67/2022 y su acumulada 70/2022, en donde de nueva cuenta esa Suprema Corte de Justicia de la Nación vinculó al Congreso local para que se abstenga de emitir normas contrarias al principio de proporcionalidad tributaria en los términos dictados en los fallos constitucionales de tales medios de control de constitucionalidad.

²³ 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.

²⁴ Véanse, por ejemplo, las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021; 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021; 182/2021 en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021, en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 37/2022 y su acumulada 40/2022 en sesión del 18 de octubre de 2022; 67/2022 y su acumulada 70/2022 en sesión del 25 de octubre de 2022, entre otras.

²⁵ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 75/2021, en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

Sin embargo, contrario a las determinaciones de ese Alto Tribunal Constitucional, al expedir las 6 leyes de ingresos municipales impugnadas, el legislador oaxaqueño incurrió en los mismos vicios de inconstitucionalidad denunciados en los asuntos arriba indicados, pues estableció cobros por la entrega y búsqueda de información contrarios al principio de proporcionalidad tributaria.

En conclusión, las normas impugnadas contenidas en las leyes de ingresos de los 21 municipios oaxaqueños, para el ejercicio fiscal 2023, transgreden los principios de justicia tributaria, por lo cual, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

TERCERO. Las disposiciones normativas en combate referidas en el inciso c) del apartado III de la presente demanda, prevé infracciones por proferir injurias con palabras, actitudes o gestos, hacia los espectadores que asistan a espectáculos o diversiones o insultar a la autoridad.

La descripción normativa de las conductas antijurídicas es ambigua y sumamente imprecisa, por tanto, vulnera los derechos de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, este último aplicable en materia administrativa sancionadora, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santiago Suchilquitongo, San Juan Mixtepec, San Juan Comaltepec, Zimatlán de Álvarez, San Mateo Peñasco, Valerio Trujano, San Juan Chicomezuchil, Santo Tomás de Tamazulapan, Santa María del Rosario y Calihualá, para el ejercicio fiscal 2023, primordialmente porque permite la arbitrariedad de la autoridad administrativa para determinar -de forma discrecional- cuándo un compartimiento configura una conducta antijurídica, por lo que resulta transgresor del derecho y principio antes precisados.

Lo anterior se debe a que las normas controvertidas establecen como faltas administrativas, esencialmente, injuriar, faltar al respecto o insultar a las personas ciudadanas y a las autoridades municipales. Mencionada configuración normativa implica que las conductas antijurídicas indubitadamente conllevan un amplio margen de valoración subjetiva por parte de la autoridad municipal, pues los supuestos previstos en los preceptos en combate no son suficientemente claros y

exhaustivos para brindar certeza jurídica a las personas destinatarias en relación con los comportamientos reprochables.

A efecto de exponer los argumentos que sostienen la invalidez alegada, se desarrollará en un primer apartado el contenido del derecho fundamental de seguridad jurídica y de los principios de legalidad y taxatividad; posteriormente, se abordará en particular la inconstitucionalidad de la norma impugnada bajo los parámetros antes mencionados.

A. Derecho humano de seguridad jurídica, así como principios de legalidad de taxatividad

Nuestra Constitución Federal reconoce en sus artículos 14 y 16 el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les están expresamente concedidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad. *Defendemos al Pueblo*

Ahora bien, el espectro de protección de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo. En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la

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

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

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, se puede plantear la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

Ahora, si la Norma Fundamental garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal por virtud del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, constituyéndose estos como un límite al actuar de todo el Estado mexicano, su espectro de protección incluye tanto la debida aplicación de las normas por la autoridad competente, así como la obligación de establecer preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, con el objetivo de que los gobernados tenga plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Por tanto, en estrecha relación con esos derechos, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona²⁶.

No obstante, si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.²⁷

La doctrina jurisprudencial ha identificado que el principio de legalidad posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad (o taxatividad). En términos generales, el primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos, deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento; mientras que el segundo se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.²⁸

Defendemos al Pueblo

Toda vez que en el presente concepto de invalidez se alega que las normas combatidas transgreden el principio de taxatividad, a continuación, se expondrá su contenido de manera más amplia, lo cual nos resultará de utilidad para sostener la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos.

26 Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 25 de mayo de 2006, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, p. 31.

27 Tesis Aislada 1ª. CXCII/2011, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, pág. 1094, del rubro “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.**”

28 Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 31.

Recapitulando, del artículo 14 constitucional deriva el principio de taxatividad o tipicidad, que se define como la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley penal. En otras palabras, se refiere a que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.²⁹

Por ende, supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen**,³⁰ pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

Es decir, la exigencia de racionalidad lingüística, conocida como principio de taxatividad, constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: **la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho.**

En suma, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, que se garantiza con la observancia del mandato de taxatividad, que supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.³¹

²⁹*Ibidem.*

³⁰ Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

³¹ *Cfr.* Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”.**

Acorde con lo desarrollado en líneas previas, es claro que, para la plena efectividad del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, **las autoridades legislativas están obligadas a establecer leyes que brinden certeza a los gobernados**, pues de otro modo no existirían las bases normativas para limitar el actuar de las autoridades y defender los derechos humanos reconocidos por el orden constitucional.

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.³²

Hasta aquí se ha explicado el contenido y alcances del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, como máxima constitucional que se desprende del artículo 14 de la Ley Suprema. No obstante, dada la naturaleza de las normas objeto de impugnación, es menester destacar que las implicaciones del principio de taxatividad no se limitan o acota al ámbito penal pues, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal Constitucional, **los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador**, pues tanto el derecho penal como el administrativo sancionador **resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado**, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Lo anterior, toda vez que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.³³

³²Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, pág. 802, del rubro ***"TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE"***.

³³ Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág.

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.³⁴

Particularmente, ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios de exacta aplicación de la ley y tipicidad o taxatividad rigen en materia penal y en el derecho administrativo sancionador, pues como se ha apuntado, constituyen el derecho fundamental para todo gobernado garantizado por el artículo 14 constitucional, que constriñe a la autoridad legislativa a describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, ya que es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado.³⁵

Por lo tanto, aquellas disposiciones penales o administrativas sancionadoras que contengan una imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica, contravienen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados

A la luz del parámetro de regularidad planteado, las disposiciones normativas reclamadas de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Santiago Suchilquitongo, San Juan Mixtepec, San Juan Comaltepec, Zimatlán de Álvarez, San Mateo Peñasco, Valerio Trujano, San Juan Chicomezuchil, Santo Tomás de

1565, del rubro *“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”*

³⁴ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

³⁵ Véase la tesis P. IX/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo I, mayo de 1995, pág. 82, del rubro *“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA”*; así como la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 33.

Tamazulapan, Santa María del Rosario y Calihualá, para el ejercicio fiscal 2023 resultan transgresoras del orden constitucional, dado que no permiten a las personas tengan conocimiento suficiente y claro de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades municipales respectivas, en caso de exteriorizar una manifestación o idea que pudiera constituir una presunta injuria, insulto o falta de respeto en términos de las normas reclamadas.

Para explicar la inconstitucionalidad denunciada, se considera fundamental conocer el contenido de los preceptos controvertidos, los cuales se pueden resumir en el siguiente cuadro:

	Municipio	Conducta	Sanción
1.	Santiago Suchilquitongo	X. Falta a la autoridad.	\$1,500.00 pesos
2.	San Juan Mixtepec	VI. Agresión verbal a la autoridad municipal	\$700.00 pesos
		VIII. Cualquier otra que sea de gravedad para la autoridad	\$500.00 pesos
3.	San Juan Comaltepec	m) Insultos y faltas a la autoridad	\$2,500.00 pesos
4.	Zimatlán de Álvarez	o) Faltas contra la integridad moral del individuo o de la familia: 3. Injuriar a las personas que asistan a un espectáculo o diversión, con palabras, actitudes o gestos por parte de los actores, jugadores músicos o auxiliares del espectáculo o diversión	95 UMA
		aa) Falta administrativa no contemplada dentro de la Ley	15 UMA
5.	San Mateo Peñasco	VI. Insultos a la autoridad	\$5,000.00 pesos
6.	Valerio Trujano	IX. Insultos a la autoridad	\$1,000.00 pesos
7.	San Juan Chicomezuchil	VII. Faltar al respeto a la autoridad	\$500.00 pesos
8.	Santo Tomás de Tamazulapan	VI. Agresión verbal a autoridades	\$500.00 pesos
		VIII. Otros que sean de relevancia para la autoridad municipal	\$500.00 pesos

9.	Santa María del Rosario	<i>“IX. Proferir palabras altisonantes procaces o cualquier forma de expresión obscena en lugares públicos que causen malestar a terceros o hacia la autoridad municipal” (sic)</i>	5 a 10 UMA
10.	Calihualá	III. Falta de respeto a terceras personas (insultos con palabras o señas obscenas)	\$200.00 pesos

Del cuadro que precede se desprende que el órgano legislativo oaxaqueño básicamente sanciona cuadro conductas a saber:

1. Falta, insultos, faltas de respeto, insultos verbales a la autoridad municipal (palabras o señas obscenas).
2. Injurias a las personas que asistan a un espectáculo o diversión, con palabras, actitudes o gestos por parte de los actores, jugadores músicos o auxiliares del espectáculo o diversión.
3. Faltas de respeto, proferir palabras altisonantes, procaces o cualquier forma de expresión obscena a terceras personas.
4. Otros que sean de gravedad o relevancia para la autoridad.

De las conductas enlistadas, es dable concluir que la legislatura local instituyó conductas antijurídicas que indubitablemente conllevan un amplio margen de valoración subjetiva por parte de la autoridad municipal, pues los supuestos previstos en las normas en combate no son suficientemente claros y exhaustivos que brinde certeza jurídica a las personas destinatarias respecto a los comportamientos reprochables.

Defendemos al Pueblo

En ese sentido, a juicio de esta Comisión Nacional, las disposiciones impugnadas dejan a discreción subjetiva de las autoridades municipales determinar los casos en los que se actualizan las prohibiciones descritas por el precepto en combate.

Particularmente, por lo que respecta a uno de los supuestos previstos en los preceptos impugnados de las Leyes de Ingresos de los municipios oaxaqueños de Zimatlán de Álvarez y Santo Tomás de Tamazulapan permiten que la autoridad

municipal determine la conducta a sancionar, siempre y cuando, a su juicio, estime constituye una falta grave o de relevancia para dicha autoridad.

Es decir, en mencionados casos, el Congreso oaxaqueño admite que sea la autoridad municipal de Zimatlán de Álvarez y Santo Tomás de Tamazulapan quien establezca la sanción antijurídica susceptible de sancionar, bajo consideraciones sumamente subjetivas, lo que ocasiona que las y lo gobernados de dichas municipalidades desconozcan absolutamente las conductas que sean susceptibles de calificarse como graves o de relevancia propenso a imponer una sanción pecuniaria.

Consecuentemente, los preceptos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios oaxaqueños de Zimatlán de Álvarez y Santo Tomás de Tamazulapan, para el ejercicio fiscal 2023 son normas contrarias al derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, ya que no establecen la conducta sancionable, ocasionando un amplio margen de aplicación discrecional a favor de la autoridad municipal, pues serán éstas quienes determinen *ipso facto* la conducta que estimen es grave por lo que debe de sancionarse económicamente a las y los gobernados.

Por otra parte, el resto de las normas reclamadas también es contraria a mencionados derecho y principio fundamentales, ya que conceden una amplia valoración subjetiva para determinar los casos en los que el mero hecho de proferir o expresar en cualquier forma palabras injuriosas, obscenas, insultos, altisonantes por parte de los actores, jugadores, músicos o auxiliares del espectáculo o diversión, o de cualquier persona hacia otra o incluso una autoridad municipal serán acreedoras de sanciones pecuniarias.

Ello en virtud de que el Congreso local no cumplió con su obligación de establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación subjetiva y arbitraria de las normas, ya que dejan a las y a los gobernados en total incertidumbre sobre su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Lo anterior es consecuencia de la redacción imprecisa de las normas controvertidas, la cual conlleva un amplio margen de apreciación a favor de las autoridades de los municipios oaxaqueños de Santiago Suchilquitongo, San Juan Mixtepec, San Juan Comaltepec, Zimatlán de Álvarez, San Mateo Peñasco, Valerio Trujano, San Juan Chicomezuchil, Santo Tomás de Tamazulapan, Santa María del Rosario y Calihualá para determinar, de manera discrecional, qué tipo de expresiones constituyen injurias, faltas de respeto, obscenidades o faltas de respeto para cualquier persona o

para alguna autoridad que encuadraría en las hipótesis previstas en las disposiciones impugnadas para que la o el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

En consecuencia, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para las y los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, de manera que, si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, insultante u obscena, para otra no representaría afectación alguna³⁶.

En este punto, esta Comisión Nacional estima pertinente enfatizar respecto de las porciones normativas "*actitudes o gestos*", "*o cualquier forma de expresión obscena*", y "*señas obscenas*", se estiman sumamente amplias y ambiguas, dado que ineludiblemente requieren de una valoración subjetiva, siendo la autoridad municipal competente quien determine cuáles expresiones o manifestaciones serán consideradas como injuriosas, obscenas o insultantes para cualquier persona o autoridad de los municipios oaxaqueños de Santiago Suchilquitongo, San Juan Mixtepec, San Juan Comaltepec, Zimatlán de Álvarez, San Mateo Peñasco, Valerio Trujano, San Juan Chicomezuchil, Santo Tomás de Tamazulapan, Santa María del Rosario y Calihualá.

Así, las indicadas porciones normativas no pueden tener una connotación o significado unívoco aceptable para todas las personas, toda vez que mencionadas expresiones entrañan una estimación eminentemente subjetiva.

Por ende, las personas destinatarias de las normas impugnadas no tendrán certeza sobre lo que se entiende por tal expresión, ya que permiten que sea la autoridad municipal quien arbitrariamente determine qué actitudes, gestos, expresiones o señas serán susceptibles de sancionarse con base en determinaciones subjetivas, es decir, lo que conforme a su juicio constituya una expresión injuriosa, obscena o insultante.

Adicionalmente, las normas controvertidas impactan de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, pues, dichas disposiciones sancionan a todas las personas actoras, jugadoras, músicas o auxiliares del espectáculo o diversión del que se trate, así como a cualquier ciudadano o ciudadana cuando profieran o

³⁶ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 95/2020 dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del veintidós de septiembre de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, p. 94.

expresen injurias, insultos, obscenidades o faltas de respeto mediante palabras, actitudes, gestos o señas, quienes lo hacen dentro de su propia forma individual.

En efecto, las normas prohíben aquellas expresiones que, subjetivamente se consideren injuriosas, insultantes u obscenas, lo que da pauta a la arbitrariedad pues dicho calificativo dependerá de las personas receptoras.

Al respecto, cabe mencionar que citadas expresiones constituyen una forma de manifestación de cada individuo, que el Estado no puede obligar se alineen a un lenguaje que sea sintáctico, gramatical y ortográficamente correcto y/o educado, pues la decisión de usar determinada forma de lenguaje pertenece al ámbito de la autonomía de cada persona³⁷.

Además, conviene reiterar que si bien la Constitución Federal no ampara un derecho al insulto lo cierto es que tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias³⁸, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.³⁹

En consecuencia, los preceptos en combate constituyen una medida de autocensura, que contraviene la libertad fundamental de expresión, pues las manifestaciones reprochables involucran una forma de ser de cada persona.

En conclusión, las disposiciones normativas reclamadas de las leyes e ingresos de 10 municipios oaxaqueños, para el ejercicio fiscal 2023 establecen un amplio margen de apreciación, al no acotar las conductas que pudieran actualizar y sean susceptibles de sancionar, por lo que devienen inconstitucionales por transgredir el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y taxatividad.

Así, las conductas previstas en las normas impugnadas en el presente apartado carecen de delimitación, pues se encuentran sujetas a la valoración subjetiva o

³⁷ Contradicción de tesis 247/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de abril de 2020.

³⁸ Tesis 1a./J. 31/2013 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, p. 537, del rubro: **"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO."**

³⁹ Lo anterior tiene apoyo en la tesis **1a. XXIV/2011** de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, Tomo III, p. 2912, del rubro: **"LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE."**

personalísima que le dé la autoridad municipal respectiva, por lo tanto, no permiten a las personas destinatarias determinar cuándo su conducta podría actualizar la hipótesis legal y, en consecuencia, hacerse acreedor a una sanción, por lo tanto, lo procedente es que ese Alto Tribunal declare su inconstitucionalidad y las expulse del orden jurídico oaxaqueño.

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 lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

ANEXOS

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

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

2. Copia simple de los ejemplares del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca del 25 de febrero de 2023, que contienen los

decretos por los que se expidieron las 23 leyes de ingresos municipales para el ejercicio fiscal 2023 impugnadas (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.

Defendemos al Pueblo

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

SEXO. 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