

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 51/2021, así como el Voto Concurrente del señor Ministro José Fernando Franco Gonzáles Salas.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 51/2021
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al cuatro de octubre de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO. Demanda, autoridades emisoras y normas impugnadas. Por escrito recibido el veintidós de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostentó como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- a) Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

Normas generales cuya invalidez se reclama:

Artículos **86, 87 y 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

2. SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como preceptos violados los artículos 1o., 14, 16, y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. TERCERO. Conceptos de invalidez. En sus conceptos de invalidez, la promovente hizo valer distintos argumentos que se sintetizan a continuación.

PRIMERO. Los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2021, cuya configuración establecen una contribución a la que otorgan la naturaleza jurídica de "derecho" por la prestación del servicio de alumbrado público a cargo de los habitantes de mencionado municipio oaxaqueño. No obstante, dicha contribución materialmente constituye un impuesto sobre energía eléctrica cuyo gravamen únicamente corresponde al Congreso de la Unión, toda vez que toma como base para su cálculo el consumo de energía eléctrica de cada usuario conforme a lo facturado por la Comisión Federal de Electricidad.

Primero, debe considerarse la verdadera naturaleza del tributo en análisis, puesto que, al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, se concluye que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.

El Tribunal Pleno ha sustentado que al identificar el hecho imponible real que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.

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

La interpretación armónica de las citadas normas constitucionales lleva a la conclusión de que la habilitación de conformar la base de la contribución consistente en la prestación del servicio de alumbrado público de acuerdo al importe del consumo de energía eléctrica por parte de los sujetos obligados, trastoca el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, toda vez que no se está pagando por la prestación del servicio otorgado por el municipio 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.

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

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

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

Adicional a los argumentos ya desarrollados, esta Comisión Nacional advierte que el artículo 87 de la ley también es contrario a los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones, en virtud de que determina que la tarifa que deberá pagarse dependerá del porcentaje que se aplique, de acuerdo el tipo de tarifa eléctrica del gobernado. Ello significa que la legislatura local previó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el municipio.

Así, el precepto del ordenamiento impugnado establece una contribución por la prestación de un servicio público para los habitantes del municipio precisado -a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho- cuyo objeto o hecho imponible lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público; sin embargo, la tarifa correspondiente se fijará dependiendo del monto pagado por el servicio de energía eléctrica y según el tipo de tarifa eléctrica que se aplique, pues establece que, si se trata de las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07, la tasa aplicable será del 8%, pero si corresponde a las tarifas OM, HM, HS y HT, dicha tasa será del 4 %, lo cual no resulta adecuado pues al tratarse de un servicio que beneficia a todos por igual, no hay razón para que unos paguen más que otros.

En ese entendido, la norma es inconstitucional ya que para el pago por el servicio de alumbrado público considera un elemento que no se relacionan con el costo real que le represente al municipio, lo cual redundaría en perjuicio de la capacidad contributiva de los causantes del derecho, por lo que resulta contraria al principio de proporcionalidad tributaria, tal como acontece en el caso concreto.

SEGUNDO. El artículo 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, prevé cobros por la expedición de copias certificadas (2.4 UMAS y 0.24 UMA), por cada hoja excedente (0.24 UMA), copias simples tamaño carta u oficio de información pública, ya sea información impresa, por cada hoja (0.02 UMA), medios magnéticos digitales como CD (0.20 UMA), o DVD (0.30 UMA), impresiones en blanco y negro (0.03 UMA) e impresiones a color (0.11 UMA), que a juicio de este Organismo Nacional no responden al costo real de los materiales empleados para la entrega de la información requerida.

En la norma impugnada, se fijaron cuotas, las cuales no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información, toda vez que de la revisión del dictamen correspondiente, no se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar la cuota a pagar por la reproducción de información solicitada por las y los habitantes del municipio oaxaqueño de Oaxaca de Juárez, Centro, esto es, el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo cual resulta necesario para determinar si las tarifas corresponden o no al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar tales cobros.

Por lo que cuando se trata del ejercicio del derecho de acceso a la información, debe regir el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso, y el de su certificación, consecuentemente, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está grabando la información.

Adicional a lo anterior, se observa que en el precepto impugnado prevé cobros diferenciados por el excedente de hojas que rebasen el límite previsto por la propia norma. Al respecto se estima que no hay justificación para hacer una distinción entre el monto por referidas razones, puesto que la cuota debe responder al costo de los materiales usados para ello, por tanto, se observa que en ambos casos se utilizan los mismos insumos para reproducir la información solicitada.

En esa misma circunstancia se encuentran las fracciones I y XIII del artículo 98 de la ley, que establecen montos distintos por la expedición de copias certificadas que oscilan entre las 2.4 UMAS y 0.24 UMA que, aunque este último se prevé en específico para atender las solicitudes de transparencia, no existe razón para establecer parámetros distintos, pues el costo de los materiales es sustancialmente el mismo en los dos supuestos.

En todo caso, el legislador debió de esgrimir las razones por las cuales determinó que debía imponerse un cobro mayor en la reproducción de la información que excediera de los montos mínimos fijados por la propia norma controvertida, que sustente la referida diferenciación, pese a que se emplean esencialmente los mismos materiales.

Adicionalmente a los argumentos anteriores, la Comisión accionante considera que el precepto en combate vulnera el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues los derechos causados por los servicios de reproducción de documentos no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.

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

1. El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.

2. Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias simples, impresiones y certificación, así como su entrega en medios magnéticos (discos compactos y/o digitales) de documentos, el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa establecida entre otras cosas, sean acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados e igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

En ese sentido, respecto a las fracciones I, II y XIII del artículo 98 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, prevén una tarifa o cuota por la certificación documentos, en un caso en concreto de hasta diez hojas y otra cuota para las hojas que excedan de dicha cantidad, lo cual, a juicio de esta Comisión Nacional transgrede el principio de proporcionalidad tributaria. Lo anterior, en virtud a que es inequitativo que la cuota de mérito aplique tanto para aquellas personas que soliciten una certificación respecto de hasta diez hojas, como para las que soliciten copias certificadas de más de diez hojas, así como que por el mismo servicio se prevean cuotas distintas.

Es decir, tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el referido servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de un legajo completo 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 emite.

Por otra parte, por lo que respecta a la fracción IV del artículo 98 del ordenamiento en combate, la cual prevé cobros por la reproducción de copias certificadas de mapas, planos municipales, croquis de localización y demás documentos cartográficos, resulta aplicable lo sostenido por esa Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 12/2019, en la cual declaró la invalidez el precepto que establecía el cobro por el escaneo y/ o fotografía digital, por foja, plano o fotografía, por ser contrario al artículo 6º de la Constitución Federal, pues el cobro de la reproducción de información establecido no se encontraba sustentado por una base objetiva, ya que no se contempló el costo real de los materiales requeridos para la expedición de fotocopias.

Finalmente, como corolario a los argumentos anteriores, es importante mencionar que la norma impugnada tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al realizar cobros por la búsqueda de documentos, toda vez que, unos de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser personas periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que el precepto controvertido termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Cuestiones relativas a los efectos. Se solicita que en caso de que las normas impugnadas sean declaradas inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas que estén relacionadas. Asimismo, solicita que se vincule al Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para que se abstenga de legislar en el mismo sentido.

4. CUARTO. Trámite y admisión. Mediante proveído de veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 51/2021 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

5. Posteriormente, por acuerdo de veintinueve de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca para que rindieran su informe, requiriéndolos para que el primero de ellos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y el segundo, exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que conste la publicación del decreto controvertido.

6. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

7. QUINTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca. Por escrito presentado el doce de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el Poder Legislativo del Estado, por conducto de Fredie Delfin Avendaño, Presidente de la Junta de Coordinación Política de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca¹, en su carácter de representante de la citada Legislatura, rindió el informe solicitado, en el que realizó diversas manifestaciones que a continuación se sintetizan.

Por lo que hace al PRIMERO de los conceptos de invalidez que formula la accionante devienen infundados, en virtud que los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, para el ejercicio fiscal 2021, no transgreden ninguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ese sentido es atinente señalar a este Alto Tribunal de la Nación en primer término que lo que establecen dichas disposiciones legales impugnadas en especie son los parámetros para el cobro de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público a los habitantes del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, y que dicho cobro de derechos encuentra sustento constitucional de conformidad con el artículo 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), que determina por una parte que corresponde a los municipios la prestación de servicios públicos, a saber, el de alumbrado público, asimismo que la hacienda pública municipal se integra entre otros, de los ingresos que derivan de la prestación de servicios públicos.

En armonización con lo anterior los artículos 38, fracción III, del Código Fiscal para el Estado de Oaxaca; 39 y 40, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, prevén el cobro de derechos por la prestación del servicio público municipal de alumbrado público.

De esa guisa se estima que conforme a las disposiciones en cita el cobro de derechos por la prestación del servicio público de alumbrado público, se determina en los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, para el ejercicio fiscal 2021, como un derecho gravado por el Municipio de Oaxaca de Juárez, a fin de que pueda continuar con la prestación del servicio de alumbrado público en beneficio de los habitantes del municipio en cita.

Por lo que se resalta que el cobro y recaudación por la prestación de dicho servicio público se establece como derecho, no así como un impuesto relacionado con el servicio de energía eléctrica, cuya facultad indudablemente corresponde al Congreso de la Unión por así disponerlo expresamente el artículo 73, fracción XXIX, sección 5º, inciso a), de la Constitución Política Federal.

En relación al SEGUNDO debe decirse que los conceptos de invalidez que formula la recurrente son inoperantes, toda vez que el artículo 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, para el ejercicio fiscal 2021, no limita el derecho constitucional de acceso a la información, y que si bien es cierto que la citada disposición prevé el pago de derechos, para la expedición de certificaciones y constancias, lo anterior a juicio de mi representado se encuentra justificado razonablemente, como se advierte en el dictamen emitido por la Comisión Permanente de Hacienda.

8. SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. Por escrito recibido el doce de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo local, por conducto de José Octavio Tinajero Zenil, Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca en su carácter de representante del titular de dicho Poder², rindió el informe solicitado, en el que manifestó únicamente intervenir dentro del proceso de creación de dichas normas jurídicas en su promulgación, en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

¹ Lo que acredita con copia del Acta de Sesión Ordinaria, celebrada el 7 de abril de 2021, de la cual se advierte la designación de dicho cargo.

² Lo que acredita con copia certificada del nombramiento expedido para tal efecto, por parte del Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca el quince de junio de dos mil diecisiete.

9. SÉPTIMO. Pedimento del Fiscal General de la República. El Fiscal General de la República no formuló pedimento alguno.

10. OCTAVO. Opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El Consejero Jurídico del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

11. NOVENO. Cierre de instrucción. Por acuerdo de uno de junio de dos mil veintiuno, el Ministro Instructor, visto el estado procesal del asunto y formulados los alegatos correspondientes, dictó el auto de cierre de instrucción para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

12. PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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 Mexicanos³ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁴, en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece⁵, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna leyes de ingresos municipales por considerarlas contrarias a diversos principios constitucionales.

13. SEGUNDO. Precisión de la Litis. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como normas impugnadas los **artículos 86, 87 y 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

14. TERCERO. Oportunidad. De conformidad con el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁶, el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial y, en caso de que el último día del referido plazo es inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

15. En el caso, las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el veinte de febrero de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintiuno de febrero al veintidós de marzo de dos mil veintiuno.

16. En ese sentido, toda vez que la demanda fue depositada mediante buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de marzo de dos mil veintiuno, se considera que su presentación fue oportuna.

17. CUARTO. Legitimación. En términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o de los Estados, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que estime violatorias de derechos humanos.

³ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

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

(...)

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

(...).".

⁴ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(...).".

⁵ "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

(...)

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

(...).".

⁶ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

18. Por su parte, conforme a lo previsto por el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, es necesario que los promoventes comparezcan a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos⁷.

19. En el caso, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República, por el período que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

20. Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por el artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁸, por lo que conforme a la fracción XI del mismo precepto, cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad⁹.

21. Además, de conformidad con lo manifestado en la demanda, se impugnan diversos preceptos de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, por considerarlos violatorios de los derechos a la seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad, equidad tributaria y proporcionalidad en las contribuciones, por lo que es de reiterarse el criterio sostenido por el Tribunal Pleno, en el sentido de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como acontece en el caso¹⁰.

22. **QUINTO. Causas de improcedencia.** Toda vez que las partes no hicieron valer algún motivo de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte que se actualice alguno, se procede al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer la accionante.

23. **SEXTO. Análisis de los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.** Dado que no se adujeron razonamientos de inconstitucionalidad en contra del procedimiento legislativo y no se advierte violación alguna de oficio, se procede de forma directa al análisis del primer concepto de invalidez formulado por la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual resulta **fundado**.

24. En efecto, tal como refiere la accionante, las contribuciones por alumbrado público previstas en los numerales impugnados no tienen la naturaleza de derechos como lo propuso el legislador local, sino que, dadas las características que envuelven su configuración necesariamente provocan que, en realidad, se trate de un impuesto que grava directamente el consumo de energía eléctrica.

25. Lo anterior, tomando en cuenta lo resuelto en la *Acción de Inconstitucionalidad 97/2020* el veintinueve de septiembre de dos mil veinte respecto de las leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Puebla¹¹, y la cual se fundamentó particularmente en los criterios sostenidos en la *Acción de Inconstitucionalidad 20/2019*, resuelta en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, respecto de diversas leyes de ingresos de Municipios del Estado de Tlaxcala, entre otros precedentes aplicables.¹²

⁷ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I.- Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

(...).

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...).

⁸ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...).

⁹ "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 vulnere los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).

¹⁰ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Medina Mora I. estuvo ausente.

¹¹ 67. En virtud de lo anterior, ante la inconstitucionalidad del artículo 21, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Xochitlpec, Xochitlán de Vicente Suárez, Xochitlán Todos Santos, Yaonahuac, Yehualtepec, Zacapala, Zapotitlán, Zapotitlán de Méndez, Zaragoza, Zautla, Zihuateutla, Zinacatepec, Zongozotla, Zoquiapan y Zoquitlán, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el treinta de diciembre de dos mil diecinueve.

¹² Otros precedentes aplicables serían las acciones de inconstitucionalidad 21/2012, 22/2012 y 7/2013, así como de forma particular las acciones de inconstitucionalidad 18/2018, 27/2018 y 20/2019.

26. A continuación, se desarrollan los principales criterios que permiten arribar a la correspondiente conclusión.

27. En principio, se observa que los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) y 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), de la Constitución Federal, disponen lo siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX. Para establecer contribuciones:

[...]

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

[...]

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

[...]

b) Alumbrado público.

[...]

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

[...]

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

[...]

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

[...]

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

[...]

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

[...]”

28. De los citados preceptos, se desprende que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica y que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público.

29. En los artículos constitucionales se establece que los Municipios tienen derecho a recibir –entre otros– los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura contributiva “derechos” para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

30. Así, corresponde a las legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que perciban a los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar (entre los que se encuentra el de alumbrado público) para que éstos puedan realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

31. Conforme a lo antes apuntado, para determinar si los artículos impugnados por la accionante son inconstitucionales, es necesario establecer la naturaleza de la contribución que prevé; es decir, si se trata de una de las previstas en el referido artículo 73 de la Constitución Federal o si, por el contrario, se trata del establecimiento de un derecho como aduce el Congreso del Estado de Oaxaca.

32. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como de la Ciudad de México, los Estados y los Municipios. Este precepto en lo que interesa dispone:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

33. Como se advierte, la Constitución Federal precisa los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de contribución:

- a) Tienen 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.

34. De acuerdo con estas características, la contribución es un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales obtenido por un ente de igual naturaleza (Federación, Estados o 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.

35. Una vez fijado el concepto constitucional de contribución o tributo, conviene precisar que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

36. Dichos elementos esenciales, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, son el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.

37. En relación con lo anterior, debe decirse que aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, al objeto, a la base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término ‘objeto’ se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

38. Al respecto, el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación establece:

“Artículo 5°. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, base, tasa o tarifa. Las otras disposiciones fiscales se interpretarán

aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.”

39. Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

- a) **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.
- b) **Hecho imponible:** Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. Constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, 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.
- c) **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.
- d) **Tasa o tarifa:** Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.
- e) **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.

40. Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

41. Además, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal para las entidades federativas, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

42. En efecto, el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: *los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos*. Estos conceptos los conceptualiza de la siguiente forma:

“Artículo 2°. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no

se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son **derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.**

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o.”

43. Conforme a lo transcrito, a diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que, mediante ley, el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que, para ello, debe efectuar el particular a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público (como es el alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.

44. Dicho de otro modo, en el caso de derechos, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que este último determine, tiene el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará; mientras que 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 en los que es relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

45. A partir de los razonamientos antes precisados, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse a los principios de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia; pues, inversamente, no serán consideradas dentro del marco de constitucionalidad y, en consecuencia, deberán ser expulsadas del sistema jurídico al que pertenezcan.

46. Tratándose de derechos es necesario que el hecho imponible del monto que se busca recaudar observe el principio de proporcionalidad tributaria; es decir, que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible.

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

48. En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, en el que debe tomarse en cuenta que la base es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.

49. Por lo tanto, la relevancia de los elementos de la contribución, específicamente la base y tarifa del hecho imponible, consiste en que a través de ellos se demuestra si el hecho imponible de la contribución que pretende recaudarse está o no relacionada con su objeto; ya que, de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.

50. Sentado lo anterior, del sistema normativo¹³ que regula el derecho por el servicio de alumbrado público, se desprenden las notas características relevantes que se indican:

¹³ **LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA.**

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

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

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

- a) El objeto del derecho es la prestación del servicio de alumbrado público;
- b) Los sujetos son las personas físicas o morales que tengan celebrado contrato con el organismo público federal encargado del suministro de energía.
- c) La base del impuesto es el importe facturado a los usuarios registrados ante el organismo público descentralizado federal que presta el servicio de energía eléctrica;
- d) La tasa fija que se aplica a la base es de 8% o 04%.

51. Conforme a esto, los elementos referidos corresponden a contribuciones de tipo "impuestos", en tanto que para cubrir el costo que representa para el municipio la prestación del servicio de alumbrado público, utiliza como base el consumo de energía que los usuarios registrados realizan; circunstancia que ninguna relación guarda con el beneficio que gozan fuera del lugar en que se realiza el consumo; esto es, en plazas, parques, calles, avenidas, jardines y otros de dominio público. Por lo tanto, propiamente, el legislador estableció un impuesto al consumo "particular" de energía eléctrica y no un derecho por la prestación de un servicio público, entendido como aquél del que todos se favorecen en la misma medida.

52. Así, los preceptos cuya inconstitucionalidad se alega imponen a los contribuyentes el deber de pagar el derecho por alumbrado público, con base en una cuota establecida para tal efecto, que es del 8% o del 04% sobre el consumo de energía eléctrica que hiciera dicho particular; de lo que se sigue que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del derecho se rompe con el contenido de los artículos en cita, al establecer que la base para el cálculo de este derecho es el importe del consumo que los usuarios registrados ante el organismo público descentralizado federal que presta el servicio de energía eléctrica.

53. En efecto, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público del valor de la prestación del servicio público en áreas diversas a las privadas, es decir, de uso común.

54. Sobre el particular debe decirse que, según quedó expuesto, 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.

55. El anterior razonamiento permite revelar la verdadera naturaleza de la contribución en análisis, puesto que al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de un impuesto, dada la naturaleza de su estructura y no a partir del nombre con el que el legislador las denominó para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

56. Al respecto, es aplicable la tesis de la Séptima Época sustentada por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro "**TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY**¹⁴".

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

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

LEYES DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021:

Artículo 84. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio, se entenderá por servicio de alumbrado público, el que el Municipio proporciona a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

Artículo 85. Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores de predios 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.

Artículo 86. Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica.

Artículo 87. Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8% para tarifas 01, 1ª, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04% para las tarifas OM, HM, HS, y HT.

Artículo 88. El cobro de este derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, conforme al convenio suscrito entre el Municipio de Oaxaca de Juárez y la Suministradora de Servicios Básicos de la Comisión Federal de Electricidad, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario de manera bimestral.

Artículo 89. La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho al Municipio por conducto de su Tesorería Municipal."

¹⁴ Texto: "Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido 'derecho'; y las autoridades responsables lo conceptúen como 'derecho de cooperación', y el quejoso se empeñe en sostener que es un 'impuesto especial', lo cierto es que este

57. En este orden de ideas, no obstante que los artículos cuya constitucionalidad se controvierte denominan a la contribución de mérito 'derecho', materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, el cual corresponde al ámbito de competencias exclusivas de la Federación y cuya regulación lleva a cabo el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la Constitución Federal.

58. En efecto, todas las disposiciones impugnadas coinciden en imponer un impuesto al consumo de energía eléctrica y no un derecho por la prestación de un servicio público. Es decir, los preceptos imponen a los contribuyentes el deber de pagar una cantidad por alumbrado público, con base en una cuota establecida sobre el consumo de energía eléctrica, que corresponde según el caso, del 8% para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04% para las tarifas OM, HM, HS, y HT, lo cual no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público del valor de la prestación del servicio público en áreas diversas a las privadas, es decir, de uso común.

59. En tal sentido este Tribunal Pleno resolvió las *acciones de inconstitucionalidad 21/2012*¹⁵, *22/2012*¹⁶ y *7/2013*¹⁷, promovidas por la Procuraduría General de la República en contra de los artículos 47 del Municipio de Calvillo, 38 del Municipio de Asientos y 32 del Municipio de Pabellón de Arteaga, todos de las Leyes de Ingresos de dichos Municipios del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2012, las dos primeras, y 2013, la última mencionada. En esos casos, los numerales impugnados contenían una estructura similar que los artículos cuya invalidez se demanda en el presente asunto, pues fijaban como base para la cuantificación del derecho por concepto de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, cuestión que motivó que se declarara su inconstitucionalidad. Lo mismo sucedió en la *Acción de Inconstitucionalidad 97/2020* (*supra* párr. 26).

60. Luego, resultan aplicables en el caso los criterios P. 6, 2a./J.25/2004 y, por analogía, P./J. 120/2007 **"ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN"**¹⁸, **"ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN"**¹⁹, respectivamente.

61. Finalmente, si bien resulta fundado el alegato de que dichas disposiciones vulneran el derecho humano de legalidad y seguridad jurídica, a la luz de las disposiciones antes expuestas, se hace notar que la mención de la accionante a los artículos 1, 2 y 9²⁰ de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*; y,

Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes", *Semanario Judicial de la Federación*, vol. 79, Primera parte, p. 28.

¹⁵ Resuelta en sesión de veintiocho de mayo de dos mil doce, por unanimidad de diez votos.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Resuelta en sesión de ocho de agosto de dos mil trece, por unanimidad de once votos.

¹⁸ Texto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, 2-6, marzo-julio de 1998, p. 7.

¹⁹ Texto: "La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2002, estableció que si no se impugnó oportunamente la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, que prevé los sujetos, objeto, base y época de pago de la 'contribución especial por servicio de alumbrado público', debe tenerse por consentida, y que al emitirse anualmente las Leyes de Ingresos para cada Municipio de ese Estado, surge la posibilidad de impugnar en amparo sólo respecto de la tasa ahí prevista; ahora bien, en virtud de que los porcentajes de dicha tasa se hacen depender de las tarifas que para la venta del servicio público de energía eléctrica establece la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, cuya emisión compete al ámbito federal, así como las contribuciones correspondientes según lo establece el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución Federal, cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en términos del artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P./J. 6/88 de rubro: 'ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN', *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. t. XIX, marzo de 2004, p. 317.

²⁰ **Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos**

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

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

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

2 y 15 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*²¹ no corresponde a una argumentación que permita analizar la procedencia de las violaciones a esos derechos en el caso de estudio, máxime que dichos artículos refieren a las normas generales de respeto y garantía de los derechos convencionales, así como al principio de legalidad y retroactividad principalmente en materia penal; análisis convencional que, en todo caso, podría corresponder al derecho de propiedad, dispuesto en el artículo 21 de la Convención Americana,²² por lo que la mera alusión a normas convencionales sin una articulación y argumentos relacionados a la materia objeto del caso imposibilitan a este Tribunal arribar a la conclusión pretendida sobre este supuesto.

62. En consecuencia, de conformidad con lo expuesto, se determina que los **artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno** son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, debe declararse su invalidez.

63. SÉPTIMO. Análisis del artículo 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno. En el segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante considera, en síntesis, que las porciones normativas impugnadas son inválidas porque establecen cobros *injustificados* por la reproducción de información en copias simples y certificadas, en medios magnéticos y discos compactos, lo que es contrario al principio de gratuidad en el derecho de acceso a la información pública.

64. Asimismo, considera que las disposiciones impugnadas transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, pues establecen cuotas que no corresponden al costo del servicio prestado por el Estado y no son fijas e iguales para todos los usuarios que reciben el mismo servicio. En específico, considera que el cobro de las copias certificadas es desproporcionado, porque no debería existir un lucro a favor del funcionario público que sólo estampa su firma en un documento.

65. Atendiendo a que en el concepto de invalidez que se analiza se plantea la violación, por un lado, al principio de proporcionalidad tributaria y, por otro, al de gratuidad en materia de derecho al acceso a la información pública, el estudio se dividirá en dos apartados:

66. a) Normas que prevén cuotas para certificaciones y expedición de copias que no se relacionan con el derecho de acceso a la información.

67. En cuanto a este tema, este Alto Tribunal ha sostenido que para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

68. Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio,

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

Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

²¹ **Artículo 2**

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

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

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

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

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

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

Artículo 15

1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.

²² **Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada**

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho, otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.

69. Dicho criterio está reflejado en las jurisprudencias de rubros: **“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS²³”** y **“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA²⁴”**.

70. Asimismo, en cuanto al tópicamente cuestionado, las Salas de este Alto Tribunal, al analizar normas similares a las aquí cuestionadas, establecieron que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo momento en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

71. Además, precisaron que a diferencia de las copias simples que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

72. Al respecto, las Salas establecieron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado, concluyendo que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y después de confrontarlo reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.

73. A partir de lo anterior, se estableció que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

74. Precisaron 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, actas, datos y anotaciones.

75. Tales precedentes dieron origen a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de 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)²⁵”**, así como la tesis 2a. XXXIII/2010, de la Segunda Sala que dice: **“DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA²⁶”**.

²³ P./J. 2/98. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, Enero de 1998, página 41, número de registro 196934.

²⁴ P./J.3/98. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, Enero de 1998, página 54, número de registro 196933.

²⁵ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077, que establece: *“Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia 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 servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno.”*

²⁶ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Junio de 2010, página 274, cuyo texto señala: *“La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado*

76. A partir de tales premisas se analizarán las porciones relativas de la norma impugnada, que dispone:

Artículo 98. El pago de los derechos a que se refiere esta sección se efectuará, en lo correspondiente y deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias materia de los mismos y de conformidad con la siguiente tarifa:

CONCEPTO	UMA
I. Expedición de copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales. Se exceptúan los comprendidos en las fracciones III y IV de este artículo (Máximo de diez hojas tamaño carta u oficio)	2.4
II. Por cada hoja excedente que rebase el límite de la fracción anterior	0.24
III. Expedición de certificados de residencia, de origen y vecindad, identidad, ingresos económicos, buena conducta o de dependencia económica	2
IV. Expedición de copias certificadas de mapas, planos municipales, croquis de localización y demás documentos cartográficos que hayan sido expedidos por la Autoridad Fiscal municipal de acuerdo a lo siguiente:	
a) 1.00 x 1.20 M	
1. Impresión de cartografía en papel bond blanco y negro	8
2. Impresión de cartografía en papel bond a color	
b) 0.90 x 0.60 M	
1. Impresión de cartografía en papel bond blanco y negro	4
2. Impresión de cartografía en papel bond a color	5
c) Doble carta	
1. Impresión de cartografía en papel bond blanco y negro	2
2. Impresión en cartografía en papel bond a color	
d) Planos	
1. Doble Carta	2
2. 0.90 x .60 m	2.5
3. 1.00 x 1.20	3
V. Constancias de seguridad emitidas por la Subdirección de Protección Civil:	
a) Constancia de seguridad por trámite de construcción de obra nueva, ampliación, modificaciones y regularización; a todos aquellos proyectos edificables, a los que el Municipio, solicite un plan de contingencias aprobado por la Dirección de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Medio Ambiente:	
1. De 1 hasta 100 m ²	0.175 UMA X m ²
2. De 101 o más m ²	0.29X5 UMA X m ²

tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de \$13.69 (sin ajuste) y \$14.00 (con ajuste) por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente.

<i>b) Dictamen o Constancia de seguridad por inicio de operaciones, registro de alta o licencia, o permiso que para su autorización otorgue del Municipio, por medio de la Subdirección de Protección Civil a establecimientos comerciales de control especial y de control normal, dedicados a la venta o alquiler de satisfactores o servicios:</i>	
1. De 1 hasta 100 m2	0.0575 UMA X m2
2. De: 101 o más m2	0.155 UMA X m2
<i>c) Constancia de seguridad para trámites oficiales aplicable a inmuebles:</i>	
1. En los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal o Municipal	Desde 1 m2 0.295 UMA x m2
2. En los tres principales sectores: público, privado y social	
3. En las distintas organizaciones dependencias e instituciones que existen en el ámbito: laboral, académico y profesional	
4. Para realizar actividades de tipo comercial industrial y de servicios	
<i>El Municipio por medio de la Subdirección de Protección Civil emitirá su aprobación: Cuando por razón indistinta lo solicite la Autoridad que corresponda, debido a su ubicación dentro del territorio del Municipio. Para los inmuebles esta constancia tendrá la misma validez a la que se establece referencia en el inciso b) de esta fracción.</i>	
<i>d) Constancia de seguridad para quema de artificios pirotécnicos dentro del Municipio</i>	<i>Por evento o quema 5 a 30 UMA conforme lo establece el reglamento en la materia</i>
<i>VI. Expedición de constancias relativas a la actividad fiscal inmobiliaria emitidas por las autoridades fiscales</i>	
<i>a) Certificado o certificación del valor fiscal o de la base gravable de acuerdo a la siguiente tarifa:</i>	
1. Hasta \$ 20,000.00	2
2. De \$ 20,001.00 hasta 100,000.00	3
3. De \$ 100,001 en adelante	4
<i>b) Constancia de cuenta predial de un inmueble</i>	1.5
<i>c) Constancia o certificación de la superficie de un predio</i>	1.5
<i>d) Constancia o certificación de registro fiscal de bienes inmuebles en el Padrón</i>	2
<i>e) Constancia de la exención del Impuesto Sobre Traslación de dominio, para predios que se encuentren en programas de regularización de tenencia de la tierra en cualquier nivel de gobierno</i>	2.5
<i>f) Constancia de la ubicación de un inmueble</i>	1
<i>g) Constancia de copias fotostáticas de documentos o manifiestos en general que sirvieron de base para la apertura de registros fiscales en un período de tres años</i>	2.6
<i>h) Expedición de copias certificadas de toda clase de manifiestos, según el tiempo a que se refieran por cada período de cinco años o fracción</i>	1
<i>i) Constancia de medidas y colindancias por predio según documentación del archivo fiscal</i>	1.5
<i>j) Certificación del nombre del propietario o poseedor de un predio</i>	3
<i>VII. Certificado médico</i>	0.70

VIII. Constancia de no Adeudo Fiscal	0.50
IX. Otras constancias o certificaciones no enumeradas en las fracciones anteriores y que las disposiciones legales o reglamentarias definan a cargo del Municipio	2
X. Búsqueda de documentos, excepto los comprendidos en la fracción III de este artículo	1.25
(...)	

77. Como se ve, en el artículo impugnado se establecen, entre otros conceptos, el cobro de 2.4 UMA²⁷ por copia certificada; de 0.24 UMA por cada hoja excedente que rebase el máximo de diez hojas; de entre 2 y 8 UMA, dependiendo del tipo de papel, por la expedición de copias certificadas de mapas, planos municipales, croquis de localización y demás documentos cartográficos que hayan sido expedidos por la autoridad fiscal municipal; y de 1.25 UMA por búsqueda de documentos.

78. A consideración de este Tribunal Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan desproporcionales, como lo alega la accionante, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio, ni con el costo que implica certificar un documento.

79. Es cierto que en el supuesto relativo a las certificaciones el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado y la búsqueda de datos; sin embargo, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

80. Atendiendo a las consideraciones precisadas, **lo procedente es declarar la invalidez del artículo 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c) y X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.**

81. Consideraciones generales a las aquí expresadas fueron desarrolladas en las diversas acciones de inconstitucionalidad 15/2019²⁸, 93/2020²⁹ y 105/2020³⁰.

82. b) Normas que prevén cuotas relacionadas con el derecho de acceso a la información.

83. El argumento respectivo, antes precisado, resulta **fundado** atendiendo a las siguientes consideraciones:

84. Desde la resolución de la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018³¹, este Tribunal Pleno ha sostenido que en el artículo 6, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal³² se reconoce el principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, aclarando que el solicitante no tiene que acreditar interés alguno o justificar su utilización para acceder a aquélla.

85. Al respecto, en el proceso de reforma constitucional se precisó que el principio de gratuidad se refiere a los procedimientos de acceso a la información, pero no a los eventuales costos de los materiales —como los soportes magnéticos o electrónicos y las copias simples o certificadas— ni a los costos de entrega.

²⁷ Unidad de Medida y Actualización.

²⁸ Resuelta en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos

²⁹ Resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos

³⁰ Resuelta en sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte, por unanimidad de votos.

³¹ **Acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de seis de diciembre de dos mil dieciocho. Este criterio ha sido reiterado en las acciones de inconstitucionalidad 21/2019 y 27/2019, en la sesión de tres de septiembre de dos mil diecinueve; 12/2019, 18/2019 y 22/2019, en la sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve; 13/2019 y 20/2019, en la sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve; 15/2019 y 16/2019 en la sesión del treinta de septiembre de dos mil diecinueve; 46/2019 y 47/2019 y su acumulada 49/2019, en la sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve; 10/2019 y 17/2019, en la sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve; 34/2019, en la sesión de dos de diciembre de dos mil diecinueve; 9/2019, en la sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve; 95/2020, en la sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte; 88/2020, en la sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte; 20/2020, 96/2020 y 101/2020 en la sesión de ocho de octubre de dos mil veinte; 107/2020, en la sesión de trece de octubre de dos mil veinte; 93/2020 y 104/2020, en la sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte; 21/2020, en la sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veinte; 94/2020, en la sesión de treinta de noviembre de dos mil veinte.

³² **Artículo 6.** [...] El derecho a la información será garantizado por el Estado. [...]

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: [...]

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. [...]

86. Asimismo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2017, este Tribunal Pleno señaló que en el proceso legislativo que dio origen a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) se reconoció que el principio de gratuidad tiene como objetivo evitar la discriminación, al procurar que todas las personas puedan acceder a la misma sin importar su condición económica.

87. Así, en ese ordenamiento³³ se confirma que no se puede cobrar la búsqueda de la información, pues el principio de gratuidad exime su cobro, pero en cambio sí se puede cobrar lo relativo a los costos de los materiales, del envío y de la certificación de los documentos.

88. Asimismo, de la propia legislación en cita se desprende que en la determinación de las cuotas, el legislador deberá procurar que las tarifas permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, sin que puedan llegar a constituir barreras desproporcionadas para su acceso.

89. Por esta razón, las cuotas han quedado establecidas en la Ley Federal de Derechos, salvo para los sujetos obligados de la LGTAIP a los que no les aplique la Ley Federal, quienes sólo deberán considerar como cuotas máximas las que están establecidas en dicho ordenamiento.

90. En todo caso, las cuotas deberán ser congruentes con el costo del servicio prestado e iguales para quienes reciben el mismo servicio, conforme a los criterios de este Tribunal Pleno³⁴. Asimismo, la adquisición que hagan los municipios de los materiales deberá hacerse en las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias aplicables, atento a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal³⁵.

91. Finalmente, en la LGTAIP se precisa que la información deberá ser entregada al solicitante sin costo alguno cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples, así como en el supuesto³⁶ donde el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información.

92. Por otra parte, este Tribunal Pleno ha aceptado que por regla general en el proceso de creación de normas el legislador no debe exponer necesariamente las razones de su actuación. Sin embargo, opera una excepción en el caso del derecho de acceso a la información, toda vez que es indispensable una motivación reforzada por parte del legislador en la que haga explícitos los costos y en general la metodología que utilizó para establecer las tarifas o cobros respectivos.

93. Por ello, es necesario advertir que incluso cuando este Tribunal Pleno se pudiera allegar de información para determinar si las tarifas son respetuosas del parámetro de regularidad constitucional en la materia, lo cierto es que no le corresponde realizar cálculos para el examen de constitucionalidad, ya que esta obligación le corresponde al legislador mediante una motivación reforzada.

94. Así pues, luego de precisar el parámetro en la materia, corresponde ahora citar el precepto impugnado:

Artículo 98. *El pago de los derechos a que se refiere esta sección se efectuará, en lo correspondiente y deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias materia de los mismos y de conformidad con la siguiente tarifa:*

³³ **Artículo 17.** El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada. [...]

Artículo 141. En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

II. El costo de envío, en su caso, y

III. El pago de la certificación de los Documentos, cuando proceda.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante.

³⁴ Entre los que destaca la tesis P./J. 3/98, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA". Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII. Enero de 1998. Página 54. Registro:196933.

³⁵ **Artículo 134.-** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. [...]

Al respecto, consúltese la tesis aislada 1a. CXLV/2009, de rubro: "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA." Novena Época. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX. Septiembre de 2009. Página 2712. Registro: 166422.

³⁶ Este segundo supuesto no está previsto en la LGTAIP; sin embargo, así se estableció en el Dictamen de la Cámara de Senadores que dio origen a la citada Ley, así como en el artículo 50 de la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados.

CONCEPTO	UMA
(...)	
XII. Copias simples tamaño carta u oficio de información pública, derivado de solicitudes de acceso a la información:	
a) Información impresa, por cada lado de hoja	0.02
b) En medios magnéticos digitales, por unidad CD	0.20
c) En medios magnéticos digitales por unidad DVD	0.30
d) Impresiones blanco y negro tamaño carta u oficio por cada lado de hoja	0.03
e) Impresiones a color, tamaño carta u oficio por cada lado de hoja	0.11
XIII. Copias certificadas tamaño carta u oficio, derivadas de Solicitudes de Acceso a la Información.	0.24
(...)	

95. Como se ve, en las porciones normativas del artículo impugnado se establecen, entre otros conceptos, el cobro de entre 0.02 a 0.11 UMA por copia simple tamaño carta u oficio de información pública, derivado de solicitudes de acceso a la información y; de 0.24 UMA por copias certificadas tamaño carta u oficio, derivadas de solicitudes de acceso a la información.

96. Al respecto, este Pleno advierte que el legislador oaxaqueño no justificó los cobros o tarifas por el acceso a la información, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional que rige en la materia de transparencia y acceso a la información pública.

97. En efecto, durante el proceso legislativo y aun en su informe, el Congreso local manifestó que todas las iniciativas de leyes de ingresos municipales se homologaron, por lo que se estableció un costo máximo para la información en copias simples y certificadas, de tal forma que, acorde con la LGTAIP, sólo se requiera el cobro de la reproducción y del envío de la información, pero no de su búsqueda.

98. En consecuencia, si bien el legislador local considera que en las normas impugnadas solamente se cobra lo relativo a los materiales para reproducir la información, lo cierto es que no hace explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a éstos, como pudiera ser por ejemplo señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta para la impresión, de los CD y DVD o de las memorias de almacenamiento USB. En suma, no es posible establecer por esta Suprema Corte si las cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

99. Por otra parte, en cuanto a las copias simples, este Tribunal Pleno advierte que, sin mayores precisiones, las tarifas quedaron establecidas a razón de cada hoja, lo que en principio contraviene la LGTAIP, pues del artículo 141 se extrae que la información se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de veinte hojas simples.

100. Finalmente, por lo que hace a los medios de almacenamiento digitales, como los discos magnéticos, CD y DVD, disquetes y memorias USB, además de la falta de motivación reforzada se observa que el legislador no estableció la posibilidad de que el solicitante pudiera proporcionar el medio, lo que es relevante pues en esta hipótesis no se debe aplicar cobro alguno por el derecho de acceso a la información.

101. Por lo expuesto y en atención a los precedentes, este Tribunal Pleno declara la **invalidez del artículo 98, fracciones XII y XIII**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

102. **OCTAVO. Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General³⁷, las declaratorias de invalidez decretadas en los considerandos sexto y séptimo surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

103. Respecto de la solicitud de la accionante relativo a que se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, este Tribunal estima que de conformidad con lo resuelto por este Pleno en la *Acción de Inconstitucionalidad 97/2020*, no se actualiza el supuesto a que se refiere la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional³⁸.

³⁷ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

³⁸ En la que se resolvió que existió una mayoría de siete votos en contra de la extensión de efectos propuesta en aquel proyecto. #

104. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, se vincula al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.

105. Finalmente, deberá notificarse la presente sentencia al municipio involucrado, por ser la autoridad encargada de la aplicación de las normas invalidadas.

106. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 86, 87 y 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2380, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veintiuno, de conformidad con los considerandos sexto y séptimo de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Oaxaca y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando octavo de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la litis, a la oportunidad y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la legitimación. Los señores Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek votaron parcialmente a favor de la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solo para impugnar los preceptos relacionados con los derechos por servicios que trascienden al derecho de acceso a la información pública.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández separándose de los párrafos treinta y siete y treinta y ocho, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2380, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veintiuno.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracciones I, II y IV, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2380, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez

del artículo 98, fracciones X y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2380, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veintiuno. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente en relación con la fracción XII, inciso b), del referido precepto legal.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2380, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veintiuno. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca, 2) no extender la invalidez decretada a otras normas, 3) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir, en lo futuro, en los mismos vicios de inconstitucionalidad en disposiciones generales de vigencia anual y 4) notificar la presente sentencia al municipio involucrado, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de cuatro de octubre de dos mil veintiuno previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veinticuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 51/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del cuatro de octubre de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de diciembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 51/2021, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN PÚBLICA DE CUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

La acción de inconstitucionalidad se promovió por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, planteando la invalidez de los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, así como el artículo 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, ambos para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

En el considerando cuarto de la sentencia, la mayoría de las Ministras y Ministros integrantes del Tribunal Pleno, estimaron que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sí contaba con legitimación para promover el medio de control constitucional.

Contrariamente a lo resuelto por la mayoría del Tribunal Pleno, considero que la accionante solamente estaba legitimada para controvertir la constitucionalidad del artículo 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca; ya que respecto de esta disposición normativa se planteó que violaba el derecho humano de acceso gratuito a la información pública, reconocido en el artículo 6, apartado A, fracción III, de la Constitución General.

Por otra parte, estimo que la Comisión no contaba con legitimación para impugnar el contenido de los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca; ya que respecto de éstos no se planteó violación alguna a los derechos humanos reconocidos en la Constitución General o en algún tratado internacional, simplemente se controvertieron con motivo de su naturaleza jurídica y en función de la potestad tributaria del órgano que los emitió.

En diversos precedentes, he sostenido que, en términos del inciso g), fracción II, del artículo 105 de la Constitución General, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para la promoción de la acción de inconstitucionalidad respecto de posibles violaciones a los derechos humanos.

La legitimación activa para la interposición de una acción de inconstitucionalidad se restringe a la materia específica que se señala el texto constitucional, sin que sea posible impugnar normas o violaciones que escapen a dicha materia. Lo anterior se traduce en que los organismos constitucionales autónomos sólo pueden impugnar cierto tipo de normas en atención a su contenido material o en su caso impugnen ciertas normas por violar sólo determinados contenidos constitucionales, sin que sea posible poder impugnar las mismas normas por posibles violaciones a otras partes del texto constitucional.

Considero que existe una limitación constitucional respecto a la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para instar este medio de control constitucional, atendiendo al tipo de violación que se alegue, pues sólo podrá promover la acción cuando se aduzcan violaciones a derechos humanos, sin que se permita aludir a otros contenidos constitucionales, como lo son los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Las funciones constitucionales encomendadas a los órganos del Estado, deben ser acordes con su naturaleza y no se les puede atribuir alguna otra que escape de su objeto. En ese sentido, si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el órgano encargado de vigilar que el Estado garantice y respete los derechos humanos reconocidos en el orden constitucional y convencional, no puede alegar violaciones que no se relacionen con estos.

Por esas razones me aparto de la decisión tomada por la mayoría de las Ministras y Ministros integrantes del Tribunal Pleno, en el sentido de reconocer legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para instar la acción en contra de los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, ya que respecto de éstos no se planteó violación alguna a los derechos humanos reconocidos en la Constitución General o en algún tratado internacional.

Por lo que hace al estudio que se realiza en el considerando sexto de la sentencia, me separo de las consideraciones que toman como parámetro de regularidad lo dispuesto en los artículos 2 y 5 del Código Fiscal de la Federación, en mi opinión, la naturaleza de las contribuciones establecidas en los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, debe analizarse a partir de lo dispuesto en el Código Fiscal y en la Ley de Hacienda Municipal, ambas del Estado de Oaxaca, ya que tal entidad cuenta con potestad tributaria para definir la naturaleza de las contribuciones que determine imponer, por lo que no se encuentra sujeta a lo que la Federación haya definido como contribuciones.

Finalmente, respecto al estudio que se realiza en el considerando séptimo, coincido en que el artículo 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, es inconstitucional porque no fue posible advertir si las cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos; solamente me separo de la consideración relativa a que pudo haberse señalado el valor comercial de los materiales, ya que esto no necesariamente refleja el costo que para el Estado representó adquirir dichos insumos. Dependerá de cada caso concreto y de un análisis particular llegar a una conclusión debidamente motivada en relación con la constitucionalidad o no de la o las normas impugnadas.

Por los anteriores razonamientos y, en los aspectos precisados, aun cuando coincido con el sentido del fallo, respetuosamente me aparto de las consideraciones antes señaladas.

Atentamente

Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el voto concurrente firmado electrónicamente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia del cuatro de octubre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal, en la acción de inconstitucionalidad 51/2021. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de diciembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.