

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 19 de mayo de 2022.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de la Ley de Ingreso del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, expedida mediante Decreto No. 136 publicado el 23 de abril del año en curso en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa.

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

Designo como delegada y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Pablo Francisco Linares Martínez, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y Eugenio Muñoz Yrisson, con cédulas profesionales números 4602032, 3907104, 2196579 y 2345219, respectivamente, que la y los acreditan como licenciada y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, José Luis Esquivel Ruiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX. Introducción.....	6
X. Conceptos de invalidez.....	6
PRIMERO.....	6
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	7
B. Naturaleza de los derechos por servicios.....	9
C. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.....	13
D. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	16
SEGUNDO.....	24
A. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por la disposición combatida.....	26
TERCERO.....	31
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información	31
B. Inconstitucionalidad del precepto impugnado.....	37
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	43
ANEXOS.....	43

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

B. Gobernador del Estado de Oaxaca.

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

a) Cobros por servicio de alumbrado público:

1. Artículo 57 de la Ley de Ingreso del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

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

1. Artículo 67, fracciones X y XVIII, de la Ley de Ingreso del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

c) Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información:

1. Artículo 67, fracción XVII, de la Ley de Ingreso del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022.

Publicada el 23 de abril del año 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 6º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de acceso a la información pública.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de legalidad.
- Principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca el 23 de abril de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del domingo 24 del mismo mes, al lunes 23 de mayo

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

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Defendemos al Pueblo

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

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

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

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

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

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

(...)."

IX. Introducción.

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

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

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

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El diverso 57 de la Ley de Ingreso del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, para el ejercicio fiscal 2022 prevé la forma en que se cuantificará el pago por el concepto de alumbrado público, el cual se calculará aplicando un porcentaje al consumo privado de energía eléctrica de los sujetos pasivos, lo que significa que en realidad se trata de un impuesto al fluido eléctrico.

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

Por lo tanto, tal regulación resulta inconstitucional ya que el Congreso local no se encuentra habilitado para imponer ese gravamen, pues la Norma Fundamental sólo permite que el Congreso de la Unión establezca un impuesto por consumo de energía eléctrica y porque no cumple con los principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.

En este primer concepto de invalidez se expondrá la incompatibilidad del artículo 57 de la Ley de Ingreso del Municipio oaxaqueño de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, para el ejercicio fiscal 2022 que prevé un cobro por el derecho de alumbrado público que, como se explicará más adelante, en realidad instituyen un impuesto al consumo de energía eléctrica, con lo cual vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y justicia tributaria.

Para llegar a tal conclusión, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad a la luz de los estándares nacionales e internacionales, posteriormente, se expondrán los elementos de la naturaleza de las contribuciones, luego, se hará una breve exposición de los alcances de los principios de justicia tributaria, para finalmente desarrollar los argumentos por los cuales se estima que la disposición normativa en combate configura un tributo que en realidad tiene la naturaleza de un impuesto y que, por tal razón, el legislador local se encuentra inhabilitado para establecerla e igualmente, se explica el motivo por el cual, también se configura una transgresión a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

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

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

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

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

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

Defendemos al Pueblo

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tenga plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En otros términos, las prerrogativas en comento implican necesariamente que el acto creador de la norma deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado de la función legislativa. Cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de los gobernados, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

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

B. Naturaleza de los derechos por servicios

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

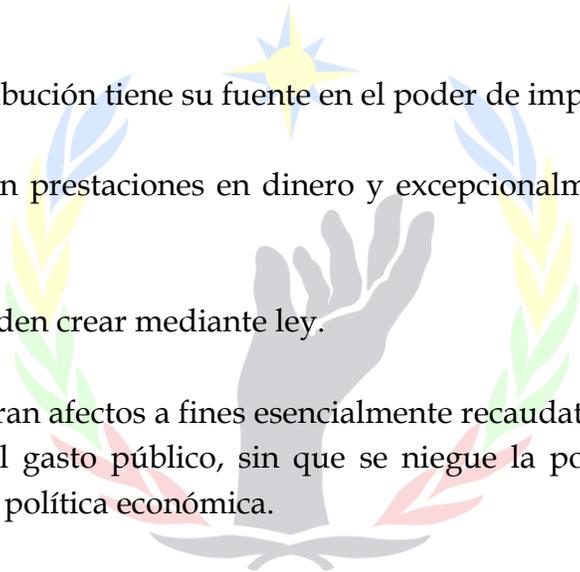
Lo anterior resulta así ya que el Estado necesita recaudar ingresos para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, razón por la cual se ha entendido que la obligación de contribuir posee una vinculación social, pues se relaciona con los fines perseguidos por la propia constitución.⁴

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

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

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

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

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

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

Dilucidado lo anterior, es necesario tomar en cuenta que las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza

⁵ Cfr. *Ibidem*.

y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, a saber:

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

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

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

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

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

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

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

El Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que los derechos por servicios son contribuciones establecidas por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, por lo tanto, subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una

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

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

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

íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. En otras palabras, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.⁹

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

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

C. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios

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

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

El citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los

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

¹⁰ Ídem.

parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado¹¹.

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

Así, el principio de proporcionalidad consiste -medularmente- en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.¹²

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

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

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

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

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

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

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

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

En síntesis, los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos son plenamente aplicables los principios de justicia tributaria, pero en diversa forma respecto de los impuestos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de un derecho por servicios, se debe cumplir con los principios de justicia tributaria

¹⁴ *Ídem.*

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

que se desdoblán en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

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

En conclusión, acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, **en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.**¹⁷

D. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

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

Para comenzar con el estudio correspondiente, resulta necesario hacer algunas precisiones respecto del contenido y alcance normativo del precepto controvertido

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

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

de la Ley de Ingreso del Municipio oaxaqueño de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, para el ejercicio fiscal 2022, el cual prevé que para la configuración del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público deberá estarse a lo previsto en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, el cual establece fundamentalmente lo siguiente:

- Es objeto del derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio, y que se entenderá por servicio de alumbrado público el que el municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.
- Son sujetos del derecho los propietarios o poseedores que se beneficien del servicio de alumbrado público que proporcione el municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio.
- **Es base del derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que éstas no se publiquen la tasa aplicable serán del 8% para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4% para las tarifas OM, HM, HS, y HT.**
- El cobro del derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario.
- La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho a los Ayuntamientos del Estado, por conducto de sus tesorerías municipales.

Como puede desprenderse de la configuración de la disposición normativa cuestionada, el legislador local estableció la forma en la que se recaudará el cobro del derecho por el servicio de alumbrado público, a partir de remitir a la Ley de Hacienda Municipal oaxaqueña.

En ese sentido, el precepto normativo reclamado se dota de contenido a partir de lo previsto en la Ley de Hacienda Municipal estatal, es decir, al hacer la remisión expresa y ordenar que la determinación de la contribución de mérito se realizará en términos de la legislación en cita, la norma impugnada debe leerse como si en la misma se tuviera por reproducidas las disposiciones a las que alude, esto es, los artículos 39 a 44 del ordenamiento multirreferido.

En ese entendido, es posible afirmar que la norma combatida establece como **base** para determinar el monto a pagar por el servicio, **el consumo de energía eléctrica a cargo de los propietarios o poseedores de predios.**

Toda vez que, de la interpretación sistemática del precepto impugnado y el artículo 41 de la Ley de Hacienda Municipal oaxaqueña, se desprende que **establecen la base de la contribución** por la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, a la que – aunque otorga la denominación jurídica de derecho– **su objeto o hecho imponible en realidad lo constituye el consumo total de energía eléctrica por parte de las personas sujetas del derecho por el servicio de alumbrado público.**

Por ende, es indiscutible que por la manera en la que el legislador local configuró la norma en combate, a la luz de la Ley de Hacienda Municipal local, la base gravable del derecho se encuentra relacionada con un **hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público**, sino a un hecho diverso, esto es, un acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad municipal que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

Evidenciada la verdadera base gravable de la contribución y con la finalidad de abundar sobre la inconstitucionalidad alegada, también debe precisarse que el artículo 41 de la ley hacendaria en comento prevé que las **tasas** que se aplicarán en el Municipio oaxaqueño de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla serán las siguientes:

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

- Tarifas OM, HM, HS y HT.

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

En el caso, como ya se apuntó, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica, ello implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público.

Frente a esa situación, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es el que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará en relación con el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya éste, lo cual se refiere a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público.

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

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

¹⁸ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 101/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del ocho de octubre de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, p. 41.

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

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

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

Es decir, toda vez que el legislador oaxaqueño no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica y ya que la norma impugnada pretende cobrar como derecho una contribución que en realidad es un impuesto, irrefutablemente ello conlleva la afectación a la esfera jurídica de los gobernados.

Tales criterios han sido sostenidos y reiterados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 18/2018, 27/2018, 15/2019, 20/2019, 20/2020, 87/2020, 97/2020, 101/2020, 30/2021, 51/2021, 75/2021 y 77/2021, entre otras, en las cuales declaró la invalidez de los preceptos que establecían derechos por el servicio de alumbrado público pero cuya base para el cálculo era el importe del consumo de energía eléctrica, lo cual materialmente se

trataba de un impuesto y no de un derecho, resultando transgresores del orden constitucional.¹⁹

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

Debe enfatizarse que el artículo controvertido genera una afectación arbitraria a la esfera jurídica de las y los gobernados, pues las autoridades locales carecen de sustento jurídico que las habilite para impactar en la esfera de derechos de los contribuyentes, estableciendo contribuciones consistentes en impuestos sobre el consumo de energía eléctrica.

Por lo anterior, la expedición de la disposición reclamada se puede entender como una actuación arbitraria de autoridad, carente de respaldo constitucional, que implica necesariamente una transgresión a la certidumbre jurídica del gobernado, vulnerando los derechos humanos reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A la luz del argumento anterior ha quedado demostrado que el artículo 57 de la Ley de Ingreso del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022 contradice el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad. No obstante, esta Comisión Nacional estima que la norma en combate se aleja del parámetro de regularidad constitucional ya que también se traducen en una violación a otros principios previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Ello, dado que el precepto impugnado también es contrario a los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones, en virtud de que determina la

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

cuota que deberá pagarse por el servicio dependerá del porcentaje que se aplique, de acuerdo con el tipo de tarifa eléctrica que corresponda al modelo de contrato que tenga el gobernado con la empresa que suministre. En otras palabras, la legislatura local previó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el Municipio oaxaqueño de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla.

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

No debe perderse de vista que el objeto el servicio de mérito **no es beneficiar a una persona en particular**, sino en igualdad de circunstancias a toda la población y transeúntes en el territorio del Municipio oaxaqueño de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla.

Ahora, la norma en combate establece una contribución por la prestación de un servicio público para los habitantes del Municipio oaxaqueño de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla –a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho– cuyo objeto o hecho imponible lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público; sin embargo, la tarifa correspondiente se fijará dependiendo del monto pagado por el servicio de energía eléctrica y según el tipo de tarifa eléctrica que se aplique.

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

Bajo esas consideraciones, la norma controvertida también es contraria a los principios de justicia tributaria, pues además de que el monto de las cuotas no guarda congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, igualmente se traduce en un trato desigual entre los gobernados, ya que impone

diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir del tipo de tarifa y según el tipo de servicio suministrado por la empresa que suministre, características que, además, son más bien propias de un impuesto y no de un derecho.

En otras palabras, la norma reclamada es inconstitucional, además de las consideraciones ya expuestas, en razón de que para el pago por el servicio de alumbrado público se consideran elementos que no se relacionan con el costo real que le representa al Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla su prestación y de que los sujetos obligados a su pago pagarán tarifas con montos diversos, lo cual redundaría en perjuicio de los sujetos pasivos de la contribución, por lo que resulta contraria a los principios mencionados.

Por ende, **la forma en cómo fue determinado el pago de esa contribución trata de forma desigual a las y a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio** en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir del tipo de tarifa eléctrica que se determine en la Ley de Ingreso del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, aunado a que pareciera que en realidad están estableciendo un impuesto y no de un derecho.

Ello ocasiona que la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferencie entre cada contribuyente según el consumo de energía eléctrica suministrada por la citada empresa productiva del Estado, resultando en un pago inequitativo y diferenciado para cada una de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.

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

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

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

Bajo esa circunstancia, resulta evidente que el legislador local continúa reiterando el vicio de inconstitucionalidad relativo a gravar el consumo de energía eléctrica a pesar de que carece de facultad para ello, pues en términos de la Norma Fundamental el Congreso de la Unión es el único ente que cuenta con la atribución para imponer tal contribución.

Por lo tanto, al haberse demostrado la incompatibilidad del artículo 57 de la Ley de Ingreso del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022 con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país, lo procedente es que se declare su invalidez y sea expulsada del orden jurídico local.

SEGUNDO. El precepto 67, fracciones X y XVIII, de la Ley de Ingreso del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022 establece cobros injustificados y desproporcionados por la simple búsqueda de documentos en general, así como por la expedición en copias certificadas.

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

En el presente concepto de invalidez se expondrán los motivos por los que este Organismo Nacional considera que el artículo 67, fracciones X y XVIII, de la Ley de Ingreso del Municipio oaxaqueño de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, para el ejercicio fiscal 2022 transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que prevé cuotas que no atienden al costo real del servicio correspondiente prestado por ese Municipio.

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

Para arribar a dicha conclusión, se realizará una referencia al principio constitucional conculcado, es decir, de proporcionalidad tributaria, para proseguir con el análisis específico de constitucionalidad del dispositivo jurídico *supra* indicado.

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

El principio de proporcionalidad en materia tributaria exige que se establezcan contribuciones cuyos elementos – hecho y base imponible – guarden concordancia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio²¹.

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

En ese sentido, para que los derechos previstos por el legislador local sean acordes con el indicado mandato constitucional, es necesario tener en cuenta el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio²².

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

²² Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 8 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 68.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto a que, para que una norma observe el principio de proporcionalidad tributaria, cuando se trate de derechos por servicios, las cuotas fijadas deben corresponder a lo que efectivamente el Estado eroga en los materiales para reproducir la información solicitada²³.

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

A. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por la disposición combatida

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo 67, fracciones X y XVIII, de la Ley de Ingreso del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022 vulnera el principio de proporcionalidad tributaria.

A efecto de demostrar la indicada premisa, de forma preliminar se transcribe la disposición normativa controvertida, la cual establece:

“Artículo 67. El pago de los derechos a que se refiere esta sección deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias materia de los mismos, se pagará conforme a las siguientes cuotas:”

	CONCEPTO	CUOTA (PESOS)	PERIODICIDAD
X.	<i>Búsqueda de documentos en general:</i>	150.00	<i>Por evento</i>
XVIII.	<i>Copias adicionales certificadas</i>	70.00	<i>Por evento</i>

A consideración de esta Comisión Nacional las tarifas transcritas vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues las

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

cuotas a pagar por la simple búsqueda de documentos –\$150.00 pesos–, así como por copias certificadas adicionales –\$70.00 pesos– no guarda relación estrecha con los gastos que le presentan al Ayuntamiento oaxaqueño de Santa María Colotepec la prestación de tales servicios.

Lo anterior, pues las tarifas por la expedición de documentos en copias certificadas, así como por su simple búsqueda, instauradas por el legislador oaxaqueño –en la norma impugnada– no son acordes a las erogaciones que realmente le representa al Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla por la prestación de mencionados servicios.

En consecuencia, los cobros por los derechos derivados del servicio de certificación, así como por la búsqueda de información, son desproporcionales en relación con el costo que le representa al Municipio su prestación.

Debe enfatizarse que el precepto cuestionado se encuentra inserto en los derechos por servicios, lo que significa que el legislador oaxaqueño tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria mediante el establecimiento de montos que representen exactamente las erogaciones que les ocasionan dichos servicios al Municipio oaxaqueño de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes²⁴ que las tarifas relativas a la búsqueda y reproducción en copias simples y certificaciones de los documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con lo que implica certificar un documento, transgreden los **principios de proporcionalidad y equidad tributarios**.

En el caso en concreto, como ya se dijo, se advierte que la disposición tildada de inconstitucional se enmarca en la categoría de derechos por servicios, es decir que le corresponde contraprestación por el mismo, por lo tanto, para la determinación de las cuotas por concepto de derechos de servicios ha de tenerse en cuenta el costo que

²⁴ Véase las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021, 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021, entre otras.

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

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

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

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

Es decir, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples, **pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado**²⁵.

Por su parte, el cobro de certificaciones, se estima que también resulta desproporcionado, pues si bien es cierto el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que además implica la certificación respectiva del funcionario

²⁵ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2021, en sesión del 7 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 62.

público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste**, sino que **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**²⁶.

No debe perderse de vista que tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional del país, el cobro por los servicios de reproducción de algún documento debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el ente por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite²⁷.

Igualmente, ha sostenido que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos**²⁸.

En esa tesitura resulta pertinente resaltar que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2021, en la cual se impugnar preceptos normativos de diversas leyes de ingresos municipales del estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2021, determinó que los cobros previstos por la expedición de certificaciones previstos, y similares a los hoy impugnados, son desproporcionales, en la medida que no guarda relación **razonable** con el costo de los materiales para la prestación del servicio, ni con el costo que implica certificar un documento²⁹.

²⁶ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

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

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

²⁹ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2021, en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 114.

Evidenciado lo anterior, se reitera que en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, las cuotas **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**³⁰, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.**

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

Por último, esta Institución Nacional estima oportuno remarcar que en el fallo constitucional dictado por ese Máximo Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 77/2021, así como en las diversas 51/2021 y 75/2021, se vinculó al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca para que en el futuro **se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en las sentencias respectivas**³¹.

Empero, contrario a las determinaciones referidas de ese Alto Tribunal Constitucional, el legislador oaxaqueño al expedir la Ley de Ingreso del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022 incurrió de nueva cuenta en los vicios de inconstitucionalidad, pues estableció cobros por la entrega de información contrarios al principio de proporcionalidad tributaria.

En conclusión, el artículo 67, fracciones X y XVIII, de la Ley de Ingreso del Municipio oaxaqueño de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, para el ejercicio fiscal 2022 transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, por lo cual lo procedente es que ese Alto Tribunal Constitucional declare su invalidez y lo expulse del sistema jurídico de la entidad.

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

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

TERCERO. El artículo 67, fracción XVII, de la Ley de Ingreso del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022 prevé un cobro injustificado por la reproducción de información pública en copias simples, impresiones, así como entregada en medios magnéticos digitales CD y DVD.

Por lo tanto, vulnera el derecho de acceso a la información, así como el principio de gratuidad que lo rige, reconocidos en los artículos 6º, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que el precepto normativo impugnado de la Ley de Ingreso del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022 transgrede el derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

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

Luego, se desarrollarán los argumentos por los cuales se estima que la disposición combatida, al establecer el pago de un derecho por la reproducción de información en copias simples, impresiones y entrega en medios magnéticos digitales CD y DVD de los documentos solicitados, se traduce en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que la cuota prevista no se justifica mediante bases objetivas del costo de los materiales empleados, por lo que transgrede el principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información.

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

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referir, en primer término, que el derecho a la información consagrado en el artículo 6 constitucional

comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).³²

Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).³³

En otro orden de ideas, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).³⁴

Por último, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, a su vez, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).³⁵

Ahora bien, para efectos de la presente impugnación, nos referiremos de manera concreta al derecho de acceso a la información, mismo que se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto fundamental, que, según la interpretación

³² Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL."

³³ *Ídem.*

³⁴ *Ídem.*

³⁵ *Ídem.*

que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de Justicia, se compone de las características siguientes:

1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.
2. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.
3. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Debe destacarse, respecto del primer punto, que por información pública se entiende el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.

Por su parte, las fuentes internacionales – artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– consagran el derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión, en tanto esta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁶ ha establecido lo siguiente:

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

1. Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista legítima restricción.
2. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.
3. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.
4. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.
5. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar la información.
6. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
7. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

El citado Tribunal Interamericano ha sostenido que la posibilidad de que las personas puedan “buscar” y “recibir” “informaciones” protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, el numeral 13 del Pacto de San José ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa

información. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.³⁷

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información: por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.³⁸

Así, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. De tal suerte que obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

Ahora bien, el principio de gratuidad contemplado en el multicitado artículo 6° de la Constitución Federal que como se ha indicado, rige la materia de acceso a la información pública, implica que el ejercicio de esta prerrogativa debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando -en su caso- sea procedente, justificado y proporcional.

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información en la fracción III del referido numeral como una

³⁷ *Ídem*.

³⁸ Jurisprudencia P./J. 54/2008, Novena Época, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, que es del rubro siguiente: "ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL."

garantía indispensable para el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos.

Debe recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, esto significa que debe ser protegido y garantizado en sus dos dimensiones: individual y social. La individual, ya que protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno, fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información, que constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual.

Así, la garantía a recibir información únicamente tiene como objeto que el particular tenga acceso a información pública, sin ninguna otra imposición que pueda configurarse en un presupuesto indispensable, al que pueda quedar condicionado.

El derecho de acceso a la información se consagra bajo la dualidad de buscar y recibir información sin imponer mayores requisitos que los que el poder reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión han establecido previamente, tanto en la Norma Fundamental como en la Ley General de Acceso a la Información Pública, así que agregar una condición adicional para ejercer dicha prerrogativa, cuando tal condición no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, significa propiciar un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

Defendemos al Pueblo

En conclusión, el Máximo Tribunal del país ha resuelto que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.

Finalmente, conforme a la Ley General de Transparencia, en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información y que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la Ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha Ley.

Una vez enunciadas las anteriores consideraciones generales, a continuación, se expondrán los argumentos por lo que se estima que las normas son inconstitucionales por oponerse al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios de gratuidad y proporcionalidad en las contribuciones.

B. Inconstitucionalidad del precepto impugnado

Una vez que se ha expuesto el contenido del derecho de acceso a la información, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación, se presentan los motivos por los que se estima inconstitucional el precepto al que se ha hecho referencia de la Ley de Ingreso del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2022, que contempla cobros injustificados por la reproducción de información solicitada.

A efecto de demostrar el anterior argumento, de forma preliminar se transcribe la disposición normativa controvertida, la cual literalmente prevé:

“Artículo 67. El pago de los derechos a que se refiere esta sección deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias materia de los mismos, se pagará conforme a las siguientes cuotas:”

	CONCEPTO	CUOTA (PESOS)	PERIODICIDAD
XVII.	<i>Copias simples tamaño carta u oficio de información pública, derivado de solicitudes de acceso a la información:</i>		
	<i>a) Copia simple, por cada lado de hoja</i>	<i>0.50</i>	<i>Por evento</i>

b) <i>En medios magnéticos digitales, por unidad CD</i>	20.00	<i>Por evento</i>
c) <i>En medios magnéticos digitales por unidad DVD</i>	30.00	<i>Por evento</i>
d) <i>Impresiones blanco y negro tamaño carta u oficio por cada lado de hoja.</i>	2.50	<i>Por evento</i>
e) <i>Impresiones a color tamaño carta u oficio por cada lado de hoja.</i>	5.00	<i>Por evento</i>

De lo anterior se desprende que la reproducción de información derivada de solicitudes de acceso a la información entregada en hojas tamaño carta u oficio, por cada lado de la foja utilizado tendrá diversas tarifas atendiendo a si es copia simple, en cuyo caso se deberá cubrir \$0.50 centavos, mientras que cuando se traté de impresiones en blanco y negro se deberá pagar \$2.50 pesos, entretanto por impresión a color se deberá satisfacer la cantidad de \$5.00 pesos.

Además, la disposición impugnada prevé la posibilidad de que la información solicitada sea entregada en medios magnéticos digitales, cuyos costes son: \$20.00 pesos por CD y \$30.00 pesos por DVD.

Luego, de un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución Federal, con relación a los principios que rigen el derecho de acceso a la información y lo que se infiere del artículo impugnado, **se puede advertir un distanciamiento del precepto cuestionado con el principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.**

Ello, pues como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual **únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación; cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.**

En otras palabras, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por regla general, debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información, del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

Como se mencionó en la introducción del presente concepto, la previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en tales términos, el legislador oaxaqueño al prever una tarifa por la reproducción de la información en copia simple, impresiones y en medios magnéticos digitales –CD y DVD– que no se encuentren justificado, vulnera ese derecho humano.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por servicios prestados respecto del derecho de acceso a la información, debe determinar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.³⁹

Toda vez que, conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí, que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.⁴⁰

De ahí que, los materiales que adquieran los municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene

³⁹ Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 63.

como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.⁴¹

Además, esta Comisión Nacional estima aplicable el criterio sostenido por ese Máximo Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2021, en el cual, al advertir que las tarifas quedaron establecidas a razón de cada hoja, ello también contraviene la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues del artículo 141 se extrae que la información **se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de veinte hojas simples**⁴², sin embargo, contrario a ese parámetro, la Ley de Ingreso del Municipio oaxaqueño de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla establece la cuota en razón de cada hoja o foja.

Particularmente debe destacarse que la norma impugnada prevé tarifas por la entrega de la información solicitada en medios magnéticos digitales – CD y DVD – las cuales oscilan entre \$20.00 y \$30.00 pesos, cuya regulación contraviene el parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública, ya que el legislador local no realizó una motivación reforzada de los costos, como tampoco quedó **establecida en la norma la posibilidad de que la persona solicitante pudiera proporcionarlo**, lo que cobra relevancia pues en ese supuesto el acceso a la información sería gratuito⁴³.

Debe indicarse que, tal como lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una **motivación reforzada** por parte del legislador en la cual explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

Lo anterior, en virtud de que no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se

⁴¹ *Ídem*.

⁴² *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, resuelta en sesión del 23 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 48.

⁴³ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, *Óp. Cit.*, párr. 55.

soporta en una base objetiva y razonable. De ahí que **el legislador tiene, al prever alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.** ⁴⁴

Conforme a lo anterior, y en atención a lo dispuesto por la norma controvertida, el legislador oaxaqueño fijó una cuota por la reproducción de información en copias simples, impresiones en blanco y negro, a color, así como en medios magnéticos digitales – CD y DVD – que, a juicio de esta Comisión Nacional, no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados por la indicada reproducción.

Ello es así toda vez que **en la ley controvertida no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador oaxaqueño para determinar las cuotas**, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las copias simples e impresiones o del coste de los medios magnéticos digitales, entre otros.

Además de la revisión del dictamen correspondiente tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar la cuota a pagar por la entrega de información solicitada por las y los habitantes del Municipio oaxaqueño de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla 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 a los costes de los materiales empleados por el Estado para realizar tales cobros.

Así, como ya se mencionó, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, cuando se trata del ejercicio del derecho de acceso a la información, debe imperar el principio de gratuidad conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso el de su certificación, consecuentemente, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la entrega de la información.

Es decir, el legislador oaxaqueño tiene la obligación de hacer explícitos los costes y en general la metodología que le permitió arribar a las tarifas por la reproducción de la información, como pudiera ser, *verbi gratia*, señalando el valor comercial de las

⁴⁴ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51, entre muchos otros precedentes.

hojas de papel, de la tinta para el fotocopiado e impresión, entre otros, a efecto de que se pueda advertir que dicha tarifa se fijó de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos⁴⁵.

En ese tenor, recaía en el legislador local la carga de demostrar que el cobro que estableció en la ley controvertida por la entrega de información en diversos medios atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de ésta.⁴⁶

Por lo tanto, lo procedente es declarar la invalidez de la norma controvertida, ya que no se justificó el cobro para la reproducción de la información pública mediante copias simples, impresiones en blanco y negro, a color, así como en medios magnéticos digitales –CD y DVD– de los documentos solicitado, pues no se ajusta al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.⁴⁷

De tal suerte que, conforme al criterio de ese Alto Tribunal, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, ello solo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información en copias simples, por lo que la norma en combate transgrede el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Complementario a los argumentos anteriores, es importante mencionar que la disposición normativa en combate tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la entrega de información, unos de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser las y los 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 cuestionado termina teniendo no solo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

⁴⁵ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, *Óp. Cit.*, párr. 47.

⁴⁶ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 27.

⁴⁷ Así lo ha resuelto en diversos precedentes, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y la 93/2020.

Finalmente, cabe destacar que ese Alto Tribunal Constitucional al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 51/2021, 75/2021 y 77/2021, decretó la invalidez de normas que establecían cobros injustificados de diversas leyes de ingresos municipales oaxaqueños, para el ejercicio fiscal 2021, y también determinó vincular al Congreso del estado de Oaxaca para que en lo futuro se abstuviera de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información en términos de lo resuelto en dicho fallo⁴⁸, lo cual, como se ha hecho patente en el presente escrito, no ha sido cumplido por el legislador de la entidad.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

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

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

ANEXOS

Defendemos al Pueblo

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

⁴⁸ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 77/2021, Óp. Cit., párr. 121, relativa a los efectos, los cuales a la letra disponen:

“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.

(...)”

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

2. Copia simple del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca que contiene el Decreto No. 136, mediante el cual se expidió la Ley de Ingreso de Santa María Colotepec, Distrito e Pochutla, para el ejercicio fiscal 2022 de dicha entidad, del pasado 23 de abril del año en curso. (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

PROTESTO LO NECESARIO

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



CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo

LMP