

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 22 de enero de 2024.

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 diversos preceptos de cinco leyes de ingresos municipales del Estado de Durango, para el ejercicio fiscal del año 2024, expedidas mediante distintos decretos publicados el 21 de diciembre de 2023, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

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

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz 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.	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.	7
	B. Naturaleza de los derechos por servicios y principio de proporcionalidad tributaria que los rigen.....	9
	C. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	12
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	20
ANEXOS		21



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 Durango.

B. Gobernador del Estado de Durango.

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

1. Artículos 69, en las porciones normativas "*Por Servicio de Copiado*" y "*De 0.5 a 2*"; y 70, en las porciones normativas "*Expedición de Copias Certificadas*", "*Por Documento*" y "*0.49*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Nazas, Dgo., para el Ejercicio Fiscal 2024.
2. Artículo 70, en las porciones normativas "*Por Servicios de Copiado*", "*Por documento*" y "*De 1 a 10*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñón Blanco, Dgo., para el Ejercicio Fiscal 2024.
3. Artículo 69, en las porciones normativas "*Por Servicios de Copiado*" y "*1*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Súchil, Dgo., para el Ejercicio Fiscal 2024.
4. Artículo 72, en las porciones normativas "*Expedición de Copias Certificadas*", "*Por Documento*" y "*0.34*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlahualilo, Dgo., para el Ejercicio Fiscal 2024.
5. Artículos 69, en las porciones normativas "*Por Servicios de Copiado*", "*1 Hoja*" y "*4*"; y 70, en las porciones normativas "*Expedición de Copias Certificadas*", "*Por Documento*" y "*1*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepehuanes, Dgo., para el Ejercicio Fiscal 2024.

Todas expedidas mediante diversos decretos, publicados en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad el 21 de diciembre de 2023.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

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

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el día jueves 21 de diciembre de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 22 del mismo mes y año al sábado 20 de enero de 2024.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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.

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

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 (...).”

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. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de Nazas, Peñón Blanco, SÚCHIL, Tlahualilo y Tepehuanes, todas del estado de Durango, para el ejercicio fiscal del año 2024 prevén cobros injustificados y desproporcionados por servicios de copiado y expedición de copias certificadas, prestados por los indicados municipios.

Lo anterior, porque las tarifas establecidas no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de la información; además, en algunos supuestos normativos de las leyes de los municipios de Nazas y Peñón Blanco no ofrecen parámetros que permitan a la autoridad aplicadora determinar

cómo individualizar la cuota conforme al caso específico, según el rango permitido por las disposiciones.

Por lo tanto, vulneran el derecho de seguridad jurídica y legalidad, así como el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que los preceptos tildados de inconstitucional transgreden el derecho de seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que prevén cobros que no atienden al costo real del servicio prestado por los municipios de Nazas, Peñón Blanco, Súchil, Tlahualilo y Tepehuanes, como tampoco otorga certeza sobre el monto que en cada caso específico las personas deberán pagar.

Para demostrar lo anterior, el presente concepto de invalidez se dividirá en tres apartados: en el primero se abundará sobre los alcances del derecho de seguridad jurídica, en el segundo, se harán algunas precisiones en torno a la naturaleza de los derechos por servicios y las implicaciones del principio de proporcionalidad tributaria; finalmente, se explicará la inconstitucionalidad en que incurren los preceptos tildados de inconstitucionales.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.

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

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

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la

actuación de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

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

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

En suma, el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

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

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

Es así como el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad **constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado mexicano**, en el entendido de que 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.

Como corolario, 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 preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

B. Naturaleza de los derechos por servicios y principio de proporcionalidad tributaria que los rigen.

En el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se establece como obligación de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos y consagra los principios constitucionales de índole fiscal, consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

Partiendo de lo anterior, es pertinente exponer las características que ese Alto Tribunal ha identificado en los tributos o contribuciones:

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

Con base en las particularidades enlistadas, es posible construir un concepto de contribución o tributo, el cual es entendido como un ingreso de derecho público

destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.³

Las contribuciones o tributos pueden ser de distinta naturaleza, según su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales (sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago). Esto quiere decir que la autoridad legislativa puede establecer diversos tipos de contribuciones, siempre que observe sus notas fundamentales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

Así, en el género de las contribuciones, existe una especie a la que se le ha identificado como “derechos”. Bajo esa denominación, se alude a aquellos tributos impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos; por ende, se refiere a una **actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público.**

En otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares⁴.

Lo anterior supone que, en el establecimiento de contribuciones denominadas *derechos*, la liquidación y cobro se rigen por los principios de justicia tributaria, garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en sesión del 27 de octubre de 2005.

⁴ 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, página 40, de rubro “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN**”.

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblan en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**⁵, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

Si como ya se explicó, en materia fiscal, 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, entonces el principio de proporcionalidad 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**.⁶

Ello se debe a 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.⁷

En conclusión, para analizar la proporcionalidad 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

⁵ 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.**”

⁶ *Ídem.*

⁷ 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.**”

elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.⁸

C. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios duranguenses de Nazas, Peñón Blanco, Súcil, Tlahualilo y Tepehuanes, para el ejercicio fiscal del año 2024 vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de proporcionalidad tributaria y legalidad.

Lo anterior, pues al establecer el cobro de derechos por los servicios que presten los municipios referidos por el servicio de copiado y la expedición de copias certificadas, el Congreso local debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que realmente le representa la prestación de tales servicios, así como precisar claramente los parámetros para determinar el monto de la contribución.

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

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NAZAS, DGO., PARA EL EJERCICIO FISCAL 2024.

“Artículo 69.- Los Derechos por los Servicios Catastrales Municipales, se cobrarán conforme a la siguiente tarifa:

CONCEPTO	UNIDAD Y/O BASE	CUOTA O TARIFA UMA
Por Servicios de Copiado;		De 0.5 a 2
(...)	(...)	(...)

“Artículo 70.- Con excepción de las certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas solicitadas de oficio, por las autoridades de la Federación, Estados u otros Municipios, los Derechos que se causen por los servicios a que se refiere este Capítulo, se pagarán conforme a las cuotas y tarifas que se señalan a continuación:

CONCEPTO	UNIDAD Y/O BASE	CUOTA O TARIFA UMA
----------	-----------------	--------------------

⁸ 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.

(...)	(...)	(...)
Expedición de Copias Certificadas	Por Documento	0.49
(...)	(...)	(...)

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PEÑÓN BLANCO, DURANGO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2024.

“Artículo 70.- Los Derechos por los Servicios Catastrales Municipales, se cobrarán conforme a la siguiente tarifa:

CONCEPTO	UNIDAD Y/O BASE	CUOTA O TARIFA UMA
Por Servicios de Copiado;	Por documento	De 1 a 10
(...)	(...)	(...)

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SÚCHIL, DGO., PARA EL EJERCICIO FISCAL 2024.

“Artículo 69.- Los Derechos por los Servicios Catastrales Municipales, se cobrarán conforme a la siguiente tarifa:

CONCEPTO	UNIDAD Y/O BASE	CUOTA O TARIFA UMA
(...)	(...)	(...)
Por Servicios de Copiado;		1

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAHUALILO, DGO., PARA EL EJERCICIO FISCAL 2024.

“Artículo 72.- Con excepción de las certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas solicitadas de oficio, por las autoridades de la Federación, Estados u otros Municipios, los Derechos que se causen por los servicios a que se refiere este Capítulo, se pagarán conforme a las cuotas y tarifas que se señalan a continuación:

CONCEPTO	UNIDAD Y/O BASE	CUOTA O TARIFA UMA
(...)	(...)	(...)
Expedición de Copias Certificadas;	Por Documento	0.34
(...)	(...)	(...)

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEHUANES, DGO., PARA EL EJERCICIO FISCAL 2024.

“Artículo 69.- Los Derechos por los Servicios Catastrales Municipales, se cobrarán conforme a la siguiente tarifa:

CONCEPTO	UNIDAD Y/O BASE	CUOTA O TARIFA UMA
Por Servicios de Copiado;	1 HOJA	4

(...)	(...)	(...)
-------	-------	-------

“Artículo 70.- Con excepción de las certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas solicitadas de oficio, por las autoridades de la Federación, Estados u otros Municipios, los Derechos que se causen por los servicios a que se refiere este Capítulo, se pagarán conforme a las cuotas y tarifas que se señalan a continuación:

CONCEPTO	UNIDAD Y/O BASE	CUOTA O TARIFA UMA
(...)	(...)	(...)
Expedición de Copias Certificadas	Por Documento	1
(...)	(...)	(...)

De lo trasunto se desprende que el Congreso del estado de Durango estableció en los preceptos controvertidos tarifas por la prestación de los servicios “de copiado” – brindado por los catastros municipales – y el de “expedición de copias certificadas”, tal como se puede advertir en el siguiente cuadro:

Municipio	Servicio	Unidad y/o base	Tarifa en UMA
Nazas	De copiado, brindado por el catastro municipal.	N/A	De 0.5 a 2
	Expedición de Copias Certificadas	Por documento	0.49
Peñón Blanco	De copiado brindado por el catastro municipal	Por documento	De 1 a 10
Súchil	De copiado brindado por el catastro municipal	N/A	1
Tlahualilo	Expedición de Copias Certificadas	Por documento	0.34
Tepehuanes	De copiado, brindado por el catastro municipal.	1 Hoja	4
	Expedición de Copias Certificadas	Por documento	1

De lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos advierte que las tarifas por el servicio de copiado oscilan entre los \$52.28 pesos a \$1,085.7 pesos mexicanos; mientras que por la expedición de copias certificadas las cuotas van de los \$36.91 pesos a los \$108.57 pesos mexicanos⁹.

⁹ Teniendo en cuenta que el valor de la UMA equivale a \$ 108.57 pesos mexicanos, de conformidad con el acuerdo denominado “UNIDAD de medida y actualización”, emitido por el Instituto Nacional de

En ese contexto, este Organismo Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues las tarifas no guardan relación directa con los gastos que le presentan a los municipios duranguenses de Nazas, Peñón Blanco, Súchil, Tlahualilo y Tepehuanes la prestación de aludidos servicios.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes¹⁰ 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 el que implica certificar un documento, transgreden el **principios de proporcionalidad**.

En el caso en concreto, se advierte que las disposiciones normativas controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos por servicios, es decir que le corresponde contraprestaciones por los mismos, por lo tanto, para la determinación de las cuotas por concepto de derechos de servicios ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual, la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

En este orden, para que las cuotas que se tengan que cubrir, en razón a derechos por servicios prestados por el Ente público, observen el principio de proporcionalidad de las contribuciones reconocido en la Norma Fundamental, es necesario que dicho cobro sea acorde al costo que representó para el Estado.

En tal virtud, al tratarse de derechos **por la expedición de copias certificadas** de documentos de los municipios duranguenses de Nazas, Tlahualilo y Tepehuanes el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la

Estadística y Geografía (INEGI), publicado el 10 de enero de 2024 en el Diario Oficial de la Federación, disponible en el siguiente enlace:

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5714085&fecha=10/01/2024#gsc.tab=0

¹⁰ 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, así como las diversas 182/2021, 1/2022 y 5/2022 resueltas en sesión del 13 de octubre de 2022, entre otras.

tarifa que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

En este punto es pertinente destacar que ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, 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 expedición de copias certificadas de documentos**, pues si bien es cierto que el servicio que se proporciona no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste**, sino que **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**¹¹.

Igualmente, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 de documentos**¹².

Tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional del país, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado

¹¹ 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.

¹² Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 08 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 74.

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 emite¹³.

Conforme a lo anterior, las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**¹⁴, 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**.

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

Bajo esa línea argumentativa, en principio, las cuotas previstas en los preceptos cuestionados de las leyes de ingresos de los municipios duranguenses de Nazas, Tlahualilo y Tepehuanes, para el ejercicio fiscal del año 2024 resultan desproporcionales, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio ni con el costo que implica certificar un documento.

Pues, a partir del análisis de razonabilidad, el cual consiste en verificar que la unidad de medida utilizada para individualizar el costo del servicio se relacione con su objeto y que el parámetro individualice los costos en función de la intensidad del uso, es dable establecer que **las disposiciones impugnadas violan el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a las contribuciones, en tanto no se advierte que el servicio de certificación que gravan tales preceptos guarden relación con el costo que para el Estado representa**¹⁵.

¹³ Sentencia la acción de inconstitucionalidad 15/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, *Óp. cit.*, párr. 94.

¹⁴ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. cit.*, párr. 91.

¹⁵ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 23/2023, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 7 de septiembre de 2023, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, párr. 42.

Ello, porque a pesar de que —en el supuesto en comento— el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado; sin embargo, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado, de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado¹⁶.

De conformidad con lo anterior, es indiscutible que los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios duranguenses de Nazas, Peñón Blanco, Súchil, Tlahualilo y Tepehuanes para el ejercicio fiscal del año 2023, al establecer tarifas por el servicio de copiado y la expedición de copias certificadas de documentos son desproporcionales.

Complementario a lo expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos normativos que imponen una tarifa por **concepto de “servicios de copiado”** generan incertidumbre jurídica, toda vez que tampoco especifica si la tarifa determinada es en razón de cada foja o por legajo; salvo en el caso del artículo 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepehuanes.

Dicha imprecisión trae otro problema de constitucionalidad, pues ello puede dar lugar a que la cuota a pagar por recibir el citado servicio se torne desproporcionada, ya que ante la falta de claridad de los preceptos puede acontecer, por ejemplo, que en los casos en que se solicite **el servicio de copiado de un documento** que conste únicamente de una hoja, la persona petitionerá deberá pagar la misma cantidad que cubrirá quien haya solicitado el copiado de un expediente que conste de dos o más hojas, sin que ello se ajuste a los principios tributarios consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Por lo señalado con anterioridad, se precisa que las normas en combate tampoco son congruentes con el principio de equidad tributaria, ya que no hay un motivo razonable para que el costo de un documento sea el mismo, ya sea por la expedición de copias certificadas o por el servicio de copiado, a pesar de que en algunos casos

¹⁶ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 33/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 07 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 56.

involucren un mayor número de hojas o fojas y en otros únicamente sea una sola página.

Es decir, de la lectura de los preceptos reclamados, se aprecia que, en algunas de las leyes combatidas, el legislador impone una cantidad a pagar por la emisión de copias certificadas, así como por el servicio de copiado que no permite conocer con claridad cuantas hojas son admisibles para dicha tarifa, lo cual no resulta razonable ni equitativo, pues en todos ellos se emplean esencialmente los mismos materiales.

Por tales motivos, este Organismo Nacional considera que además de transgredir el principio de proporcionalidad, también se vulnera el de equidad ya que, como ha quedado demostrado, se imponen montos diversos, aunque se trata de los mismos servicios, propiciando que algunas personas enteren una tarifa mayor respecto de otras, aun cuando esencialmente se emplean los mismos materiales.

En síntesis, para que las cuotas sean constitucionalmente válidas es imperioso que atiendan **a los principios de proporcionalidad y equidad** en las contribuciones, por lo que el Estado no debe lucrar con las tarifas y garantizar que estas sean iguales para quienes reciben los mismos servicios, circunstancia que no acontece en los preceptos controvertidos.

Adicionalmente, en los casos de los artículos 69, en las porciones normativas impugnadas, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nazas y 70, en las porciones normativas controvertidas, de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñón Blanco, esta Comisión Nacional considera que adolecen de otro vicio de inconstitucionalidad, relativo a que no fijan parámetro alguno que le permita a la autoridad graduar la cuota entre el mínimo y el máximo en atención al servicio prestado.

En otras palabras, no hay manera de que las y los gobernados tengan certeza sobre en qué casos o hipótesis pagarán una cantidad mayor o una menor por el servicio prestado, el cual se circunscribe únicamente a la actividad que realiza una persona servidora pública relativa a la expedición de documentos. Esto significa que la determinación de la tarifa queda a total discreción de la autoridad aplicadora.

Así, los preceptos combatidos de las leyes de ingresos de los municipios de Nazas y Peñón Blanco otorgan un amplio margen a la autoridad municipal para aumentar o disminuir la tarifa a aplicar, pero sin indicar en qué casos operará desde el primer

rango y en cuales lo será hasta el máximo costo que se prevé, y sin señalar los motivos por los cuales es necesario cobrar menos o más por el servicio de expedición de documentos, dejando en estado de incertidumbre a las y los gobernados, en franca transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Finalmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima trascendental destacar que ese Alto Tribunal Constitucional al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 23/2023 exhortó¹⁷ al Congreso del estado de Durango para que en el futuro se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad, en términos de lo resuelto en dicho fallo respecto de las normas que fueron declaradas inválidas.

Sin embargo, con la expedición de los dispositivos controvertidos se patentiza que el Congreso duranguense continúa incurriendo en el mismo vicio de inconstitucionalidad, en franca transgresión al parámetro de control de regularidad invocado.

En conclusión, los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de Nazas, Peñón Blanco, Súchil, Tlahualilo y Tepehuanes, del estado de Durango, para el ejercicio fiscal del año 2024 transgreden el derecho de seguridad jurídica y los principios de justicia tributaria, por lo que lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y los expulse del sistema jurídico de esa 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 los preceptos controvertidos, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal vincule al Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango para que en lo futuro se abstenga de expedir normas que

¹⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 23/2023, *Óp. Cit.*, párr. 48.

contengan los mismos vicios de constitucionalidad denunciados en la presente demanda.

ANEXOS

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

2. Copia simple del medio oficial en el que consta la publicación de las normas impugnadas (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los preceptos impugnados.

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 del concepto de invalidez planteado en la demanda.

PROTESTO LO NECESARIO

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

CVA

