

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 29 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 diversos preceptos de las leyes de Hacienda de los municipios de Conkal, Kanasín y Tixpéual, del estado de Yucatán, expedidas mediante Decreto 711/2023 publicado el 29 de diciembre de 2023, en el Diario 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.	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	3
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.....	4
IX.	Introducción.	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Naturaleza de los derechos por servicios y principio de proporcionalidad tributaria que los rigen.....	6
	B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas.....	9
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	15
	ANEXOS	16



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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Yucatán.

B. Gobernador del Estado de Yucatán.

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

1. Artículo 85, fracciones I y II, de la Ley de Hacienda del Municipio de Conkal, Yucatán.
2. Artículo 94, fracciones I y II, incisos a) y b), de la Ley de Hacienda del Municipio de Kanasin, Yucatán.
3. Artículo 105, fracciones I y II, incisos a) y b). de la Ley de Hacienda del Municipio de Tixpéual, Yucatán.

Dichos ordenamientos fueron expedidos mediante Decreto 711/2023, publicado el 29 de diciembre de 2023 en el Diario Oficial del Estado de Yucatán.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Principio de proporcionalidad tributaria.

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 Diario Oficial del Estado de Yucatán el día 29 de diciembre de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 30 de los mismos mes y año, al domingo 28 de enero de la presente anualidad.

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

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

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

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

IX. Introducción.

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

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

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.

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 (...).”

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. Las normas impugnadas de las leyes de Hacienda de los municipios de Conkal, Kanasín y Tixpéual, del estado de Yucatán, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la expedición de copias simples y certificadas (no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública), que no atienden a los costos reales del servicio proporcionado por el ente estatal, por tanto, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que las normas tildadas de inconstitucionales transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que prevé cuotas que no atienden al costo real del servicio prestado por los municipios yucatecos de Conkal, Kanasín y Tixpéual.

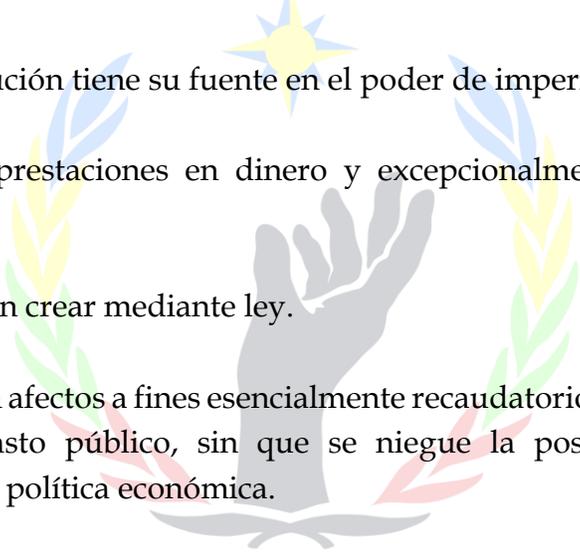
Para sostener lo anterior, en primer término, se explicará brevemente la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos”, posteriormente, cómo aplica el principio de proporcionalidad en ese tipo de tributo y, finalmente, se analizarán las disposiciones normativas reclamadas a fin de demostrar que son contrarias al parámetro de regularidad constitucional.

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

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos; además, 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

³Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, en sesión del 27 de octubre de 2005.

observe sus notas fundamentales en lo referente a su naturaleza como contribución y en atención a 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.

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

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**”.

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.**”

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

B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas controvertidas de las leyes de Hacienda de los municipios yucatecos de Conkal, Kanasín y Tixpéual, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria.

Lo anterior, pues el Congreso local debió establecer en el precepto tarifas acordes a las erogaciones que realmente le representa a las direcciones catastrales de las

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.”**

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.

municipalidades de Conkal, Kanasín y Tixpéual la prestación del servicio consistente en la expedición de copias simples y certificadas.

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

Ley	Artículo impugnado																				
Ley de Hacienda del Municipio de Conkal, Yucatán.	<p>Artículo 85. Por los servicios que presta la Dirección de Catastro del Municipio de Conkal, Yucatán, se causarán derechos de conformidad con las siguientes tarifas:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;">CONCEPTO</th> <th style="width: 20%;">IMPORTE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2">I. Por la emisión de copias fotostáticas simples</td> </tr> <tr> <td>a) Por cada hoja simple tamaño carta de cédula catastral, plano catastral, parcelas, formas de manifestación de traslación de dominio o cualquier otro documento expedido por la Dirección de Catastro Municipal.</td> <td style="text-align: center;">48</td> </tr> <tr> <td>b) Por planos mayores al tamaño oficio y hasta 4 veces tamaño carta</td> <td style="text-align: center;">400</td> </tr> <tr> <td>c) Por planos mayores a veces tamaño carta</td> <td style="text-align: center;">850</td> </tr> <tr> <td colspan="2">II.- Por la emisión de copias fotostáticas certificadas de:</td> </tr> <tr> <td>a) Por cada hoja certificada tamaño carta u oficio de cédulas planos, parcelas, formas de manifestaciones de traslación de dominio o cualquier otro documento</td> <td style="text-align: center;">198</td> </tr> <tr> <td>b) Por planos mayores al tamaño oficio y hasta cuatro veces tamaño carta</td> <td style="text-align: center;">450</td> </tr> <tr> <td>c) Por planos mayores a cuatro veces tamaño carta</td> <td style="text-align: center;">900</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">(...)</td> </tr> </tbody> </table>	CONCEPTO	IMPORTE	I. Por la emisión de copias fotostáticas simples		a) Por cada hoja simple tamaño carta de cédula catastral, plano catastral, parcelas, formas de manifestación de traslación de dominio o cualquier otro documento expedido por la Dirección de Catastro Municipal.	48	b) Por planos mayores al tamaño oficio y hasta 4 veces tamaño carta	400	c) Por planos mayores a veces tamaño carta	850	II.- Por la emisión de copias fotostáticas certificadas de:		a) Por cada hoja certificada tamaño carta u oficio de cédulas planos, parcelas, formas de manifestaciones de traslación de dominio o cualquier otro documento	198	b) Por planos mayores al tamaño oficio y hasta cuatro veces tamaño carta	450	c) Por planos mayores a cuatro veces tamaño carta	900	(...)	
	CONCEPTO	IMPORTE																			
	I. Por la emisión de copias fotostáticas simples																				
	a) Por cada hoja simple tamaño carta de cédula catastral, plano catastral, parcelas, formas de manifestación de traslación de dominio o cualquier otro documento expedido por la Dirección de Catastro Municipal.	48																			
	b) Por planos mayores al tamaño oficio y hasta 4 veces tamaño carta	400																			
	c) Por planos mayores a veces tamaño carta	850																			
	II.- Por la emisión de copias fotostáticas certificadas de:																				
	a) Por cada hoja certificada tamaño carta u oficio de cédulas planos, parcelas, formas de manifestaciones de traslación de dominio o cualquier otro documento	198																			
	b) Por planos mayores al tamaño oficio y hasta cuatro veces tamaño carta	450																			
	c) Por planos mayores a cuatro veces tamaño carta	900																			
(...)																					
Ley de Hacienda del Municipio de Kanasín, Yucatán.	<p>Artículo 94. Por los servicios que presta la Dirección de Catastro se causarán derechos siguientes:</p> <p>I. Por la Emisión de copias fotostáticas simples:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tbody> <tr> <td style="width: 80%;">a) Por cada hoja simple tamaño carta de cédulas, planos de predios, parcelas, formas de manifestación de traslación de dominio o cualquier otra manifestación.</td> <td style="width: 20%; text-align: center;">\$45.00</td> </tr> <tr> <td>b) Por cada copia hasta tamaño cuatro cartas-</td> <td style="text-align: center;">\$150.00</td> </tr> <tr> <td>c) Por cada copia mayor al tamaño cuatro cartas</td> <td style="text-align: center;">\$50.00</td> </tr> </tbody> </table>	a) Por cada hoja simple tamaño carta de cédulas, planos de predios, parcelas, formas de manifestación de traslación de dominio o cualquier otra manifestación.	\$45.00	b) Por cada copia hasta tamaño cuatro cartas-	\$150.00	c) Por cada copia mayor al tamaño cuatro cartas	\$50.00														
	a) Por cada hoja simple tamaño carta de cédulas, planos de predios, parcelas, formas de manifestación de traslación de dominio o cualquier otra manifestación.	\$45.00																			
	b) Por cada copia hasta tamaño cuatro cartas-	\$150.00																			
	c) Por cada copia mayor al tamaño cuatro cartas	\$50.00																			

	<p>II. la expedición de copias fotostáticas certificadas o duplicados certificados de:</p> <table border="1"> <tr> <td>a) Cédulas, planos, parcelas, manifestaciones (tamaño carta) cada una</td> <td>\$70.00</td> </tr> <tr> <td>b) Planos tamaño doble carta, cada una</td> <td>\$95.00</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> </table>	a) Cédulas, planos, parcelas, manifestaciones (tamaño carta) cada una	\$70.00	b) Planos tamaño doble carta, cada una	\$95.00	(...)											
a) Cédulas, planos, parcelas, manifestaciones (tamaño carta) cada una	\$70.00																
b) Planos tamaño doble carta, cada una	\$95.00																
(...)																	
<p>Ley de Hacienda del Municipio de Tixpéual, Yucatán.</p>	<p>Artículo 105. La cuota que se pagará por los servicios que presta el Catastro Municipal, causarán derechos que se calcularán multiplicando la tasa que se especifica en cada uno de ellos, por la unidad de medida y actualización de conformidad con la siguiente tabla:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>SERVICIOS QUE PRESTA EL CATASTRO MUNICIPAL</th> <th>UMAS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2">I. Emisión de copias fotostáticas simples</td> </tr> <tr> <td>a) Por cada hoja simple tamaño carta, de cédulas, planos, parcelas, formas de manifestación de traslación de dominio o cualquier otra manifestación</td> <td>0.37</td> </tr> <tr> <td>b) Por cada copia simple tamaño oficio</td> <td>0.50</td> </tr> <tr> <td colspan="2">II. Por expedición de copias fotostáticas certificadas de:</td> </tr> <tr> <td>a) Cédulas, planos, parcelas, manifestaciones, tamaño carta.</td> <td>0.56</td> </tr> <tr> <td>b) Fotostáticas de plano tamaño oficio, por cada una.</td> <td>0.74</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	SERVICIOS QUE PRESTA EL CATASTRO MUNICIPAL	UMAS	I. Emisión de copias fotostáticas simples		a) Por cada hoja simple tamaño carta, de cédulas, planos, parcelas, formas de manifestación de traslación de dominio o cualquier otra manifestación	0.37	b) Por cada copia simple tamaño oficio	0.50	II. Por expedición de copias fotostáticas certificadas de:		a) Cédulas, planos, parcelas, manifestaciones, tamaño carta.	0.56	b) Fotostáticas de plano tamaño oficio, por cada una.	0.74	(...)	
SERVICIOS QUE PRESTA EL CATASTRO MUNICIPAL	UMAS																
I. Emisión de copias fotostáticas simples																	
a) Por cada hoja simple tamaño carta, de cédulas, planos, parcelas, formas de manifestación de traslación de dominio o cualquier otra manifestación	0.37																
b) Por cada copia simple tamaño oficio	0.50																
II. Por expedición de copias fotostáticas certificadas de:																	
a) Cédulas, planos, parcelas, manifestaciones, tamaño carta.	0.56																
b) Fotostáticas de plano tamaño oficio, por cada una.	0.74																
(...)																	

De lo trasunto, se desprende que el Congreso yucateco instauró diversas tarifas por la reproducción de documentos en copias fotostáticas simples y certificadas por hoja que se estiman transgresoras del principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues las tarifas no guardan relación directa con los gastos que representa la prestación de tales servicios a los catastros municipales de Conkal, Kanasín y Tixpéual.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes⁹ que las tarifas relativas a la búsqueda y reproducción en copias simples

⁹ 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

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 **principio de proporcionalidad tributaria**.

En el caso en concreto, se advierte que las disposiciones normativas impugnadas de las leyes de Hacienda municipal de Conkal, Kanasín y Tixpéual, todos del estado de Yucatán, establecen contribuciones que se enmarcan en la categoría de derechos por servicios, por lo tanto, para la determinación de las cuotas ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, además de que aquella deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

En este sentido, para que las cuotas que se tengan que cubrir 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 previstos en los artículos controvertidos, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados.

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.

182/2021, 1/2022 y 5/2022, resueltas en sesión del 13 de octubre de 2022, 104/20023 y su acumulada 105/2023, 135/2023 y 106/2023, resueltas en sesión del 5 de diciembre de 2023, 74/2023 y sus acumuladas 80/2023 y 83/2023 y 131/2023, resueltas en sesión del 11 de diciembre de 2023, el entre otras.

De ahí que no es justificable ni proporcional **cobrar por la expedición de copias certificadas de documentos si la cuota no responde al costo que le representa al Estado su prestación**, pues si bien es cierto el servicio que se proporciona no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, pues también implica la certificación respectiva de la persona funcionaria pública autorizada, la relación entablada entre las partes 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**¹⁰.

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**¹¹.

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 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 emite¹².

Conforme a lo anterior, las cuotas, en caso de que el otorgamiento 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**¹³, 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 91.

de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

En otras palabras y en atención a lo sostenido por ese Máximo Tribunal Constitucional, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a las erogaciones que le causó al Estado el mencionado servicio.

Bajo esa línea argumentativa, las cuotas previstas los preceptos cuestionados resultan desproporcionales, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la prestación del servicio, ni con el que implica certificar un documento.

Se reitera que para que las cuotas cuestionadas sean constitucionalmente válidas es necesario sean **acordes con el costo del servicio prestado**, atendiendo al principio de proporcionalidad tributaria, por lo que el Estado no debe lucrar con las tarifas por dichos servicios, circunstancia que no acontece en los preceptos controvertidos.

De conformidad con lo anterior, es indiscutible que los dispositivos normativos impugnados de las leyes de Hacienda de los municipios yucatecos de Conkal, Kanasín y Tixpéual, que establece tarifas por la reproducción de información en copias simples y certificadas de los documentos son contrarias al principio de proporcionalidad tributaria, ya que no guardan relación alguna con los costos que le representa a los catastros municipales la prestación de mencionado servicio.

Es de enfatizarse que, este Organismo Constitucional Autónomo advirtió que el artículo 94, fracción I, de la Ley de Hacienda del Municipio yucateco de Kanasín carece de razonabilidad y justificación objetiva se pague \$150.00 pesos mexicanos por una copia simple de un documento de *“hasta tamaño cuatro cartas”* y \$50.00 pesos por la misma cantidad pero en tamaño *“mayor a cuatro cartas”*.

Pues si bien es cierto, las tarifas por la expedición de copias fotostáticas simples atenderán al tamaño del material en que se reproducirá, también lo es que no existe razón válida para que el tamaño más grande tenga un importe menor que la de dimensiones menores.

Consecuentemente, en aludido supuesto es indubitable que el Congreso yucateco instauró tarifas por la reproducción de documentos en copias simples de forma

discrecional, carentes de una base objetiva que atienda al costo real que le representa al Estado la prestación del servicio en comento.

Finalmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el precepto 85, fracciones I y II, de la Ley de Hacienda Municipal de Conkal, Yucatán no sólo adolece del vicio de inconstitucionalidad enunciado, sino también es contrario al derecho fundamental de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Lo anterior, porque en indicadas fracciones expresamente consta en el rubro denominado "*Importe*" o tarifa, únicamente cifras, de las cuales no es posible desprender con certeza plena si se tratan en pesos mexicanos o en Unidad de Medida Actualizada.

Dicha situación permite que sean las autoridades administrativas de la Dirección de Catastro del Municipio yucateco de Conkal quienes determinen de forma discrecional aplicar el importe precisado en las normas impugnadas en pesos mexicanos o en Unidad de Medida Actualizada.

Lo que conlleva una transgresión al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad de las y los gobernados del Municipio de Conkal, pues no tendrán certeza plena y de forma inmediata cuánto será el importe que deberán cubrir por los servicios de expedición de copias fotostáticas simples y certificadas.

Ante mencionado panorama, es incuestionable que el artículo 85, fracciones I y II, de la Ley de Hacienda Municipal de Conkal de Yucatán no solamente es contrario al principio de proporcionalidad tributaria, sino también del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

En conclusión, los artículos impugnados de las leyes de Hacienda de los municipios yucatecos de Conkal, Kanasín y Tixpéual, transgreden el principio de proporcionalidad 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 las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de

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

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 inconveniencia de las normas impugnadas.

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

PROTESTO LO NECESARIO



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

CNDH
M É X I C O

CVA

Defendemos al Pueblo