

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 13 de enero de 2023.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra diversas disposiciones de 7 leyes de ingresos municipales del estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal 2023, expedidas mediante diversos decretos publicados el 14 de diciembre de 2022, 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 y delegado, 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 y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	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.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	7
	B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	11
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	18
	ANEXOS	19



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 Michoacán de Ocampo.

B. Gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo.

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

1. Artículos 19, fracción VI, inciso E), y 29, fracciones I, en la porción normativa "*o copias certificadas, por cada página*", IV, XVIII, XIX y XX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguililla, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2023.
2. Artículos 18, fracción VI, inciso E), y 29, fracción I, en la porción normativa "*o copias certificadas, por cada página*", IV, XVIII, XIX y XX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Angamacutiro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2023.
3. Artículo 30, fracciones I, en la porción normativa "*o copias certificadas, por cada página*", IV, XVIII, XIX y XX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Aquila, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2023.
4. Artículos 19, fracción V, inciso E), y 27, fracción I, en la porción normativa "*o copias certificadas, por cada página*", IV, XVIII, XIX y XX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Briseñas, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2023.
5. Artículo 30, fracción I, en la porción normativa "*o copias certificadas, por cada hoja*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Buenavista, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2023.
6. Artículos 19, fracción V, inciso E), y 30, fracciones I, "*o copias certificadas por cada página*", III, XVI, XVII y XVIII, Ley de Ingresos del Municipio de Quiroga, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2023.

7. Artículos 18, fracción V, inciso E), y 29, fracciones I, “o copias certificadas, por cada página”, IV, XVIII, XIX y XX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Salvador Escalante, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2023.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 14 de diciembre de 2022 en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo.

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 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.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo el 14 de diciembre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 15 de diciembre de 2022 al viernes 13 de enero del año en curso. 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. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios michoacanos de Aguililla, Angamacutiro, Aquila, Briseñas, Buenavista, Quiroga y Salvador Escalante, para el ejercicio fiscal 2023, precisados en el apartado III de la presente demanda, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la expedición de documentos en copias simples y certificadas.

Ello, porque las tarifas no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de la información solicitada, además de que establecen cobros diferenciados sin justificación, pese a que se trata esencialmente de los mismos servicios. Por lo tanto, vulneran los principios de justicia tributaria, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios michoacanos de Aguililla, Angamacutiro, Aquila, Briseñas, Buenavista, Quiroga y Salvador Escalante, para el ejercicio fiscal 2023, transgreden los principios de justicia tributaria, toda vez que prevén tarifas por determinados servicios que no atienden al costo real que le representó a los municipios su prestación.

Para llegar a la conclusión anterior, en primer lugar, se explicará de forma breve la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” y, posteriormente, cómo operan los principios de proporcionalidad y equidad en ese tipo de tributos. Hecho lo anterior, se analizarán en concreto las normas objeto de control constitucional, para así definir si se apartan o no de la Norma Fundamental.

A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia 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.

Defendemos al Pueblo

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.**

Defendemos al Pueblo

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.

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.

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

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 desdoblán 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

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige, en términos generales, que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de

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*.”

⁶ *Idem*.

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*.”

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.

En otras palabras, el principio de equidad en la imposición significa 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, a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, de manera que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, atendiendo a lo siguiente:

- 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.⁸

En conclusión, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que 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.⁹

⁸Véase 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.”**

⁹ 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.

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos controvertidos de las 7 leyes de ingresos municipales impugnadas del Estado de Michoacán de Ocampo, para el Ejercicio Fiscal 2023, señaladas en el apartado III del presente escrito, vulneran los principios de justicia tributaria.

Lo anterior, pues establecen el cobro de derechos por la expedición y entrega de copias simples y certificadas que le soliciten los gobernados a las autoridades del orden municipal, cuyas tarifas no son acordes con las erogaciones que realmente les representa la prestación de tales servicios.

Para tener mayor claridad sobre las disposiciones tildadas de inconstitucionales, a continuación, se transcriben en sus términos:

Ley	Artículos impugnados																						
Ley de Ingresos del Municipio de Aguililla, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2023.	<p>ARTÍCULO 19. Los derechos por servicios prestados en panteones municipales, se causarán, liquidarán y pagarán conforme a la siguiente:</p> <p>(...)</p> <p>VI. Los derechos por la expedición de documentación, se causarán, liquidarán y pagarán conforme a la siguiente:</p> <table><thead><tr><th>CONCEPTO</th><th>TARIFA</th></tr></thead><tbody><tr><td>E) Copias certificadas de documentos de expedientes</td><td>\$ 58.00</td></tr><tr><td>(...)</td><td></td></tr></tbody></table> <p>ARTÍCULO 29. Por expedición de certificados o copias de documentos, se causarán, liquidarán y pagarán derechos conforme a la siguiente:</p> <table><thead><tr><th>CONCEPTO</th><th>TARIFA</th></tr></thead><tbody><tr><td>I. Certificados <u>o copias certificadas, por cada página.</u></td><td>\$ 34.00</td></tr><tr><td>(...)</td><td></td></tr><tr><td>IV. Los duplicados o demás copias simples causarán por cada página.</td><td>\$ 8.00</td></tr><tr><td>(...)</td><td></td></tr><tr><td>XVIII. Certificación de actas de Cabildo.</td><td>\$ 42.00</td></tr><tr><td>XIX. Actas de Cabildo en copia simple.</td><td>\$ 15.00</td></tr><tr><td>XX. Copias certificadas de acuerdos y dictámenes de Cabildo, por cada hoja.</td><td>\$ 15.00</td></tr></tbody></table>	CONCEPTO	TARIFA	E) Copias certificadas de documentos de expedientes	\$ 58.00	(...)		CONCEPTO	TARIFA	I. Certificados <u>o copias certificadas, por cada página.</u>	\$ 34.00	(...)		IV. Los duplicados o demás copias simples causarán por cada página.	\$ 8.00	(...)		XVIII. Certificación de actas de Cabildo.	\$ 42.00	XIX. Actas de Cabildo en copia simple.	\$ 15.00	XX. Copias certificadas de acuerdos y dictámenes de Cabildo, por cada hoja.	\$ 15.00
CONCEPTO	TARIFA																						
E) Copias certificadas de documentos de expedientes	\$ 58.00																						
(...)																							
CONCEPTO	TARIFA																						
I. Certificados <u>o copias certificadas, por cada página.</u>	\$ 34.00																						
(...)																							
IV. Los duplicados o demás copias simples causarán por cada página.	\$ 8.00																						
(...)																							
XVIII. Certificación de actas de Cabildo.	\$ 42.00																						
XIX. Actas de Cabildo en copia simple.	\$ 15.00																						
XX. Copias certificadas de acuerdos y dictámenes de Cabildo, por cada hoja.	\$ 15.00																						
Ley de Ingresos del Municipio de Angamacutiro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2023.	<p>ARTÍCULO 18. Los derechos por servicios prestados en panteones municipales, se causarán, liquidarán y pagarán conforme a la siguiente:</p>																						

	<p>VI. Los derechos por la expedición de documentación, se causarán, liquidarán y pagarán conforme a la siguiente tarifa: A) a C) ... E) Copias certificadas de documentos de expedientes. \$ 53.87 (...)</p> <p>ARTÍCULO 29. Por expedición de certificados o copias de documentos, se causarán, liquidarán y pagarán derechos conforme a la siguiente: I. <u>Certificados o copias certificadas, por cada página.</u> \$ 42.69 (...) IV. Los duplicados o demás copias simples, causarán por cada página. \$ 9.75 (...) XVIII. Certificación de Actas de Cabildo. \$ 56.00 XIX. Actas de Cabildo en copia simple. \$ 18.50 XX. Copias certificadas de acuerdos y dictámenes de Cabildo, por cada hoja. \$ 18.50</p>												
Ley de Ingresos del Municipio de Aquila, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2023	<p>ARTÍCULO 30. Por expedición de certificados o copias de documentos, se causarán, liquidarán y pagarán derechos conforme a la siguiente</p> <table border="0"> <thead> <tr> <th>CONCEPTO</th> <th>TARIFA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. <u>Certificados o copias certificadas, por cada página.</u> (...)</td> <td>\$ 40.50</td> </tr> <tr> <td>IV. Los duplicados o demás copias simples, causarán por cada página. \$ 11.50 (...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>XVIII. Certificación de Actas de Cabildo.</td> <td>\$ 54.00</td> </tr> <tr> <td>XIX. Actas de Cabildo en copia simple.</td> <td>\$ 24.00</td> </tr> <tr> <td>XX. Copias certificadas de acuerdos y dictámenes de Cabildo, por cada hoja.</td> <td>\$ 18.00</td> </tr> </tbody> </table>	CONCEPTO	TARIFA	I. <u>Certificados o copias certificadas, por cada página.</u> (...)	\$ 40.50	IV. Los duplicados o demás copias simples, causarán por cada página. \$ 11.50 (...)		XVIII. Certificación de Actas de Cabildo.	\$ 54.00	XIX. Actas de Cabildo en copia simple.	\$ 24.00	XX. Copias certificadas de acuerdos y dictámenes de Cabildo, por cada hoja.	\$ 18.00
CONCEPTO	TARIFA												
I. <u>Certificados o copias certificadas, por cada página.</u> (...)	\$ 40.50												
IV. Los duplicados o demás copias simples, causarán por cada página. \$ 11.50 (...)													
XVIII. Certificación de Actas de Cabildo.	\$ 54.00												
XIX. Actas de Cabildo en copia simple.	\$ 24.00												
XX. Copias certificadas de acuerdos y dictámenes de Cabildo, por cada hoja.	\$ 18.00												
Ley de Ingresos del Municipio de Briseñas, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2023.	<p>ARTÍCULO 19. Los derechos por servicios prestados en panteones municipales se causarán, liquidarán y pagarán conforme a la siguiente: V. Los derechos por la expedición de documentación, se causarán, liquidarán y pagarán conforme lo siguiente: A) a D) ... E) Copia Certificada de expedienté (sic) \$ 37.00</p> <p>ARTÍCULO 27. Por expedición de certificados o copias de documentos, se causarán, liquidarán y pagarán derechos conforme a la siguiente: (...) I. <u>Certificados o copias certificadas, por cada página.</u> \$ 54.00 IV. Los duplicados o demás copias simples se causarán por cada hoja simple. \$ 8.00 (...) XVIII. Certificación de actas de Cabildo. \$ 54.00 XIX. Acta de cabildo en copia simple. \$ 22.00</p>												

	XX. Copia certificada de acuerdo y dictámenes de cabildo por cada hoja. \$ 22.00
Ley de Ingresos del Municipio de Buenavista, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2023.	ARTÍCULO 30. Por expedición de certificados o copias de documentos, se causarán y pagarán derechos conforme a la siguiente: I. <u>Certificados o copias certificadas, por cada hoja.</u> \$ 34.61 (...)
Ley de Ingresos del Municipio de Quiroga, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2023.	ARTÍCULO 19. Los derechos por servicios prestados en panteones municipales se causarán, liquidarán y pagarán conforme a la siguiente: (...) V. Los derechos por la expedición de documentación, se causarán, liquidarán y pagarán conforme a la siguiente: A) a D) ... E) Copias certificadas de documentos de expedientes. \$ 43.40 (...) ARTÍCULO 30. Por expedición de certificados o copias de documentos, se causarán, liquidarán y pagarán derechos conforme a la siguiente: I. <u>Certificados o copias certificadas por cada página.</u> \$ 45.21 (...) III. Los duplicados o demás copias simples, causaran por cada página. \$ 10.93 (...) XVI. Certificación de actas de Cabildo. \$ 50.50 XVII Actas de Cabildo en copia simple. \$ 19.90 XVIII. Copias certificadas de acuerdos y dictámenes de Cabildo, por cada hoja. \$ 19.90
Ley de Ingresos del Municipio de Salvador Escalante, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2023.	ARTÍCULO 18. Los derechos por servicios prestados en panteones municipales, se causarán, liquidarán y pagarán conforme a la siguiente: (...) V. Los derechos por la expedición de documentación, se causarán, liquidarán y pagarán conforme a la siguiente: CONCEPTO TARIFA (...) E) Copias certificadas de documentos de expedientes. \$ 69.00 ARTÍCULO 29. Por expedición de certificados o copias de documentos, se causarán, liquidarán y pagarán derechos conforme a la siguiente: CONCEPTO TARIFA I. <u>Certificados o copias certificadas, por cada página.</u> \$ 51.50 IV. Los duplicados o demás copias simples causarán por cada página. \$ 8.50 (...)

XVIII. Certificación de actas de Cabildo.	\$ 66.00
XIX Actas de Cabildo en copia simple.	\$ 28.00
XX. Copias certificadas de acuerdos y dictámenes de Cabildo, por cada hoja.	\$ 28.00

De lo trasunto, se desprende que las disposiciones cuestionadas convergen en que establecen cobros por la expedición de copias certificadas –en algunos casos, especificando el tipo de documentos– cuyos montos, en términos generales, oscilan entre los \$18.00 pesos a los \$58.00 pesos; mientras que, por la copia simple de documentos, la tarifa equivale de \$8.00 pesos a los \$28.00 pesos, en algunos de ellos acotando que la cuota es por cada página, o indicando el tipo de documento de que se trate.

En ese contexto, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran, en primer lugar, el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues las tarifas no guardan relación directa con los gastos que le presenta a los ayuntamientos involucrados la prestación de los servicios descritos en las normas combatidas.

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

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes¹⁰ que las tarifas relativas a la reproducción en copias simples y certificadas de documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento, transgreden los **principios de proporcionalidad y equidad tributarios**.

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; 182/2021 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021 resuelta en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 12/2022 resuelta en sesión del 24 de octubre de 2022; 44/2022 y sus acumuladas 45/2022, y 48/2022 resueltas en sesión del 18 de octubre de 2022, entre otras.

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

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

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias certificadas o copias simples, 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 e igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

A lo anterior hay que agregar que al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 20/2019, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.

Sobre esas bases, atento a las cantidades fijadas por el Congreso michoacano por la entrega de información y documentos en copias simples, no se advierte que exista razonabilidad alguna entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, por lo que el monto establecido resulta desproporcionado, pues no responde al gasto que efectúa el municipio correspondiente para brindar el servicio.

Ahora, en cuanto al cobro de certificaciones, se estima que también resultan desproporcionados los montos previstos en las leyes de ingresos michoacanas controvertidas, pues, si bien es cierto el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una

certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**¹¹.

Se reitera que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos**¹².

En esa tesitura, 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 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, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

Adicional a las consideraciones expuestas, para este Organismo Constitucional Autónomo no pasa desapercibido que las leyes combatidas prevén cuotas muy específicas según se trate de certificación o copias simples de actas, acuerdos y

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, *op. cit.*, párr. 74.

¹³ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *op. cit.*, párr. 94.

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

dictámenes de cabildo. De ello se advierte que sustancialmente se trata de un mismo servicio, que consiste en la reproducción de información de determinados documentos.

A la luz de la indicada premisa, se considera que las disposiciones en combate tampoco son congruentes con el principio de equidad tributaria, ya que no hay un motivo razonable que permita al legislador establecer costos diferentes a pesar de que se trata de un mismo servicio.

Es decir, de la lectura de los preceptos reclamados, se aprecia que, en cada ley combatida, el legislador impone una cantidad a pagar por la emisión de copias certificadas que variarán según el tipo de documentos (si es relativo al servicio de panteones, si se trata de actos, acuerdos o dictámenes de cabildo, o uno genérico que aplique para cualquier otro supuesto); lo mismo ocurre con la expedición de copias simples (supuesto genérico y otro concretamente enfocado a actuaciones de los cabildos), lo cual no resulta razonable ni proporcional, pues en todos ellos se emplean esencialmente los mismo materiales.

En todo caso, esta Comisión Nacional es sabedora de que una copia simple no puede tener el mismo costo que una certificada, por lo que lo manifestado en el párrafo precedente no busca afirmar que su monto deba ser igual. Más bien, lo que se pretende evidenciar es que no resulta conforme a los principios que rigen a las contribuciones que el costo de las copias certificadas sea diferente, según la autoridad ante la que se solicita el documento o que genera la información. En ese orden de ideas, conforme a la doctrina jurisprudencial, el costo de las copias certificadas debe, cuando menos, tener un costo uniforme entre sí, en función de que se trata de un mismo servicio y concepto.

Lo mismo resulta aplicable a la emisión de copias simples, pues el hecho de que el monto a cubrir sea superior tratándose de actas de cabildo respecto de cualquier otro documento, también rompe con los principios que rigen a las contribuciones denominadas derechos, pues son esencialmente los mismos materiales, generando con ello que el municipio erogare los mismos recursos para brindar el servicio.

Adicionalmente, se hace notar que los dispositivos normativos que establecen cuotas por la entrega de actas de cabildo en copias simples o la certificación de acuerdos y dictámenes de cabildo, o por expedientes sobre servicios de panteones, son omisas en especificar si la tarifa es en razón de cada foja o por el legajo entero, lo cual deja

en estado de incertidumbre jurídica a los gobernados, pues, en primer término, deja a discrecionalidad de la autoridad su determinación, mientras que, por otro, puede permitir que se cobre siempre la misma y única cantidad establecida, con independencia del número de hojas que contenga el expediente.

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, simplemente porque en algunos casos la información se refiere a actividades llevadas a cabo por el máximo órgano de autoridad en el municipio (cabildo).

Sobre todo, si las actas, acuerdos y dictámenes de cabildo son, por naturaleza, información de carácter público que la ciudadanía puede exigir como parte de su derecho de acceso a la información, lo que constriñe al legislador a imponer cuotas razonables que no constituyan una barrera para el ejercicio de ese derecho.

En conclusión, los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios de Aguililla, Angamacutiro, Aquila, Briseñas, Buenavista, Quiroga y Salvador Escalante, del estado de Michoacán, para el ejercicio fiscal 2023, señaladas en el apartado III de la presente demanda, transgreden los principios de justicia tributaria, por lo cual lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

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 de las 7 leyes de ingresos municipales del estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de referida entidad federativa el 14 diciembre de 2022, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

ANEXOS

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 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 Estado de Michoacán de Ocampo del 14 de diciembre de 2022 que contiene los decretos por los que se expedieron las 7 leyes de ingresos municipales controvertidas, para el ejercicio fiscal 2023, todas del mencionado estado de la República (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.

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.

Defendemos al Pueblo

LMP