

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
19/2023**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**HIZO SUYO EL ASUNTO: MINISTRO JORGE MARIO PARDO  
REBOLLEDO**

**SECRETARIO: REYNALDO DANIEL MARTÍNEZ SÁNCHEZ**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>COMPETENCIA.</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	5-6
<b>II.</b>	<b>PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA.</b>	Se cuestiona la regularidad del artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 024, publicado el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad.	6-7
<b>III.</b>	<b>OPORTUNIDAD.</b>	La acción de inconstitucionalidad fue promovida <b>oportunamente</b> . Se <b>desestima</b> lo argumentado por el Poder Legislativo de Quintana Roo en torno a que el escrito inicial se presentó después de concluido el plazo legal.	7-8
<b>IV.</b>	<b>LEGITIMACIÓN.</b>	La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte <b>legitimada</b> . Se <b>desestima</b> la causa de improcedencia relativa a que la accionante carece de legitimación	8-11

		porque no planteó la vulneración de derechos humanos.	
V.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.</b>		11-19
	<b>V.1. Causas de improcedencia relacionadas con la oportunidad y el consentimiento de la norma impugnada.</b>	Se <b>desestima</b> lo argumentado por el Poder Ejecutivo de Quintana Roo en cuanto a que la reforma impugnada no constituye un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado ya que se trata de un acto derivado de otro consentido.	11-17
	<b>V.2. Causas de improcedencia relacionadas con la participación del Poder Ejecutivo en la expedición de la disposición impugnada y con su constitucionalidad.</b>	Se <b>desestima</b> lo manifestado por el Poder Ejecutivo local respecto a que la promulgación y publicación del Decreto que contiene la norma impugnada se realizó conforme a sus atribuciones y a que la norma impugnada no contraviene la Constitución.	17-18
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO.</b>	La cuota prevista en la disposición impugnada por el servicio de búsqueda de documentos en el Registro Civil resulta <b>desproporcionada</b> .	19-28
VII.	<b>EFFECTOS.</b>		28-29
	<b>Declaratoria de invalidez.</b>	Se declara la <b>invalidez</b> del artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 024, publicado en el Periódico Oficial de dicha	28-29

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

		entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós.	
	<b>Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.</b>	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia a la Legislatura del Estado de Quintana Roo.	29
	<b>Notificaciones.</b>	El fallo también deberá notificarse al Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la disposición invalidada.	29
<b>VIII.</b>	<b>DECISIÓN.</b>	Es procedente y <b>fundada</b> la acción de inconstitucionalidad.	29



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
19/2023**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**HIZO SUYO EL ASUNTO: MINISTRO JORGE MARIO PARDO  
REBOLLEDO**

COTEJÓ

**SECRETARIO: REYNALDO DANIEL MARTÍNEZ SÁNCHEZ**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 19/2023, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 024, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.**

- 1. Presentación del escrito inicial.** A través de escrito recibido el dieciocho de enero de dos mil veintitrés por medio del Buzón Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que cuestiona la regularidad del artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 024, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós. En la disposición impugnada se prevé el cobro de un derecho por la búsqueda de documentos en el Registro Civil.

**2. Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso los siguientes argumentos:

- En virtud de que la norma impugnada regula el pago de un servicio prestado por un ente público que no se relaciona con el ejercicio del derecho de acceso a la información, es oportuno analizarla bajo la óptica del principio de proporcionalidad tributaria.
- La disposición impugnada, que prevé el cobro de 1.4 Unidades de Medida y Actualización por la búsqueda de documentos que obran en los archivos del Registro Civil Municipal, transgrede el principio de proporcionalidad de las contribuciones reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en virtud de que la tarifa no atiende a los costos del servicio que representó para el Estado la simple búsqueda de documentos, en tanto la actividad necesaria para realizarla no implica un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que supongan una erogación.
- Como se trata de una actividad en la que la persona servidora pública encuentra un documento o información existente en el Registro Civil, no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda, sobre todo porque no puede existir un lucro o ganancia. Además, esa actividad requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples –por ejemplo– pues es suficiente que el funcionario encargado realice la búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado, tal como ha sido reiterado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes.

**3. Radicación, admisión y trámite.** Mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintitrés, la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 19/2023, y la turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales para la instrucción del procedimiento.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

4. Por acuerdo dictado el dieciséis de febrero siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, dio vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Quintana Roo para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que estuvieran en posición de manifestar lo que correspondiera conforme a su competencia.

5. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.** A través de escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés, el Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la XVII Legislatura del Estado de Quintana Roo rindió el informe solicitado. Dicha autoridad expuso fundamentalmente lo siguiente:

- La acción de inconstitucionalidad es **improcedente** en términos del artículo 19, fracciones VII y VIII, en relación con el 60, ambos de la Ley Reglamentaria, en virtud de que se promovió fuera del plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general haya sido publicada. Esto, porque la disposición impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós, por lo que el plazo aludido feneció el miércoles dieciocho de enero siguiente, mientras que el escrito inicial se recibió en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecinueve de enero de dos mil veintitrés. Por tanto, debe decretarse el **sobreseimiento** de acuerdo con lo dispuesto en el diverso 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria.
- La accionante carece de competencia para impugnar el artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, en virtud de que sus atribuciones se limitan a la impugnación de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, situación que no acontece en la especie, pues se plantea la vulneración del principio de proporcionalidad de las contribuciones previsto en el numeral 31, fracción IV, constitucional. Lo anterior, en el entendido de que los derechos relativos a las contribuciones no forman parte de los derechos humanos

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

consagrados en nuestra Carta Magna, sino que son parte de nuestras obligaciones como mexicanos. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad resulta **improcedente**.

- En cuanto a la validez de la norma impugnada, el procedimiento legislativo se llevó a cabalidad; además, los conceptos de invalidez son infundados porque el artículo 115 de la Constitución Federal faculta a las legislaturas para establecer contribuciones por la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios, dentro de las cuales se encuentran los derechos por la prestación de los servicios otorgados a través del Registro Civil como la búsqueda de documentos. En este tenor, la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar establece las condiciones para que los recursos públicos sean destinados para los fines del Estado, privilegiando el bienestar común de sus ciudadanos.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la contraprestación de los derechos por servicios no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, ya que los servicios públicos que realiza el Estado van encaminados al interés general. De acuerdo con esto, la norma impugnada no contraviene el principio de proporcionalidad de las contribuciones, sino que establece la obligación de contribuir al gasto público en ejercicio de su libertad configurativa.

**6. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.** Mediante oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el once de abril de dos mil veintitrés, el encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo rindió el informe respectivo, en el que manifestó lo siguiente:

- La promulgación y publicación del Decreto que contiene la disposición impugnada fueron realizadas en cumplimiento a lo previsto en la Constitución Política del Estado de Quintana Roo y en la Ley del Periódico Oficial de la entidad, que establecen la obligación de la Gobernadora de promulgar y publicar los decretos expedidos por la Legislatura local.
- La acción de inconstitucionalidad es **improcedente** en virtud de que el escrito inicial se presentó fuera del plazo previsto en la Ley Reglamentaria, toda vez que la accionante combate porciones normativas existentes con anterioridad, publicadas el veintisiete de



## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

diciembre de dos mil veintiuno mediante el Decreto 201, por lo que no se trata de un nuevo acto legislativo. Ello, porque desde la publicación del referido Decreto 201, la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar establecía en el artículo 83, fracción IV, inciso n), el cobro por la búsqueda de documentos, máxime que la cuota disminuyó; sin embargo, esa disposición no fue impugnada oportunamente, por lo que se trata de un acto derivado de otro acto consentido. Por tanto, debe decretarse el **sobreseimiento**.

- Los conceptos de invalidez planteados por la accionante resultan infundados, pues el pago de derechos por la búsqueda de documentos que presta el Registro Civil sí genera un gasto en “*horas hombre*” para el Estado, ya que al realizar dicha actividad el servidor público deja de realizar otras funciones o actividades, aunado a que el resultado de la búsqueda invariablemente se hará del conocimiento del solicitante a través de un escrito, lo que genera un gasto o erogación en insumos. En consecuencia, no se vulnera el principio de proporcionalidad.

7. **Pedimento.** La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento.
8. **Alegatos.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo formularon alegatos por medio de escritos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los días dieciséis y treinta de mayo de dos mil veintitrés, respectivamente.
9. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite de la acción de inconstitucionalidad, el veintiuno de junio de dos mil veintitrés se dictó el acuerdo de cierre de instrucción y el expediente pasó a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

### I. COMPETENCIA.

10. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad en términos de lo establecido en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre el artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, y la Constitución Federal.

### II. PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA.

11. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestiona la regularidad constitucional del artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 024, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós. La disposición impugnada, en la parte que interesa, establece:

**“Artículo 83.** *Los derechos por los servicios que presta el Registro Civil causarán las cuotas siguientes:*

	UMA
(...)	(...)
IV. ...	...
<b><u>n) Búsqueda de documentos.</u></b>	<b><u>1.4</u></b>
(...)	(...)

<sup>1</sup> **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; (...).

<sup>2</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

*No se causarán los derechos a que se refiere este artículo, cuando sean solicitadas mediante oficio por las autoridades de la Federación, del Estado y de los Municipios”.*

### III. OPORTUNIDAD.

12. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Ley Reglamentaria)<sup>3</sup>, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente, en el entendido de que si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
13. En el caso, la acción de inconstitucionalidad fue promovida **oportunamente.**
14. En efecto, la disposición impugnada está contenida en el Decreto 024, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el lunes diecinueve de diciembre de dos mil veintidós. De esta forma, el plazo para promover este medio de control constitucional transcurrió **del martes veinte de diciembre de dos mil veintidós al miércoles dieciocho de enero de dos mil veintitrés**, mientras que el escrito inicial fue recibido a través del Buzón Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **último día del plazo.**
15. Ahora, por tener estrecha relación con lo señalado en el párrafo anterior, es preciso abordar desde este apartado lo argumentado por el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo en torno a que, de acuerdo con

---

<sup>3</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...).

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

lo previsto en el artículo 19, fracción VII<sup>4</sup>, en relación con el 60<sup>5</sup>, y el 20, fracción II<sup>6</sup>, todos de la Ley Reglamentaria, debe decretarse el sobreseimiento porque la acción de inconstitucionalidad se promovió fuera del plazo legal.

16. Tal argumento resulta **infundado** porque parte de la premisa de que el escrito inicial se presentó el jueves diecinueve de enero de dos mil veintitrés; sin embargo, como se señaló previamente, de las constancias del expediente se desprende que en realidad se recibió en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el día anterior –dieciocho de enero–, esto es, en el último día del plazo para la promoción oportuna de la acción de inconstitucionalidad<sup>7</sup>.

### IV. LEGITIMACIÓN.

17. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte **legitimada**.
18. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover este medio de control constitucional en contra de leyes de las entidades federativas –entre otras normas generales– que desde su perspectiva vulneren derechos humanos. Por su parte, el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria<sup>8</sup>, aplicable en términos del

---

<sup>4</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

**VII.** Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; (...).

<sup>5</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

<sup>6</sup> **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...)

**II.** Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; (...).

<sup>7</sup> El sello de recepción se encuentra en la foja 1 del expediente.

<sup>8</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...).

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

diverso 59 de dicho ordenamiento<sup>9</sup>, prevé que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

19. En el caso, el escrito inicial fue suscrito por María del Rosario Piedra Ibarra, quien acreditó tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>10</sup>, y plantea que la disposición impugnada vulnera los artículos 1º y 31, fracción IV, de la Constitución Federal. De forma destacada, la accionante alega la violación al principio de proporcionalidad tributaria.
20. Además, según lo previsto en los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>11</sup>, y 18 de su Reglamento Interno<sup>12</sup>, corresponde a la Presidenta de dicha Comisión su representación legal, así como la promoción de las acciones de inconstitucionalidad.
21. De acuerdo con lo anterior, como se anunció, el presente medio de control constitucional fue promovido por un órgano legitimado, por conducto de la funcionaria facultada para representarlo.

---

<sup>9</sup> **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

<sup>10</sup> La Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acreditó tener ese carácter con la copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve, firmado por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del Senado de la República, en el que consta su designación por el período comprendido del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

<sup>11</sup> **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

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 (...).

<sup>12</sup> **Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de una persona titular de la Presidencia, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal. (...).

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

22. En relación con este tema, el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo argumenta que la Comisión accionante carece de atribuciones para promover la presente acción de inconstitucionalidad en virtud de que no se plantea la vulneración de derechos humanos, sino que se alega la violación del principio de proporcionalidad tributaria establecido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, que no forma parte de ellos.
23. Ese argumento es **infundado**, ya que el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, condiciona la procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, sin que de esa norma se desprenda algún límite o restricción que impida reconocer la legitimación de la Comisión para promover la presente acción de inconstitucionalidad en contra de normas tributarias.
24. Por el contrario, este Alto Tribunal ha sostenido en precedentes<sup>13</sup>, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de ingresos de las entidades federativas, pues este tipo de normas, al establecer diversos tributos, se encuentran sometidas a los principios de la materia

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, en los siguientes:

Las **acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018**, resueltas el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, ambas por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales, respecto a reconocer legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción en contra de leyes de ingresos de las entidades federativas. En contra los Ministros Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.

La **acción de inconstitucionalidad 28/2019**, resuelta el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

La **acción de inconstitucionalidad 20/2021**, resuelta el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

fiscal reconocidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, como el de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental.

### **V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.**

25. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción son de estudio preferente, procede examinar los motivos de improcedencia y sobreseimiento planteados por las autoridades del Estado de Quintana Roo que no fueron materia de estudio en los considerandos anteriores.

#### **V.1. Causas de improcedencia relacionadas con la oportunidad y el consentimiento de la norma impugnada.**

26. Como se expuso en el considerando tercero de esta sentencia, la acción de inconstitucionalidad fue promovida dentro del plazo de treinta días contados a partir de la publicación del Decreto 024 –el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós–, por el que se reformó, entre otros, el artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, impugnado a través de la presente acción de inconstitucionalidad.
27. En ese apartado únicamente se constató que el decreto que contiene la disposición impugnada fue cuestionado oportunamente; no obstante, no se analizó si dicha norma ya se encontraba incorporada en la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar con anterioridad, es decir, si no constituye un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado, o bien, si el contenido de ese enunciado jurídico es novedoso, esto es, que se trata de un nuevo acto legislativo que permite su impugnación a partir de su publicación.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

28. Esto es relevante porque el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo sostiene que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque la accionante cuestiona una disposición que existía con anterioridad a la expedición del Decreto 024, puesto que desde la publicación del diverso Decreto 201 –el veintisiete de diciembre de dos mil veintiuno– ya se establecía en el artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, el cobro de un derecho por la búsqueda de documentos en el archivo municipal, por lo que no se está frente a un nuevo acto legislativo y, por ende, la acción de inconstitucionalidad no fue promovida oportunamente.
29. Para analizar esta causa de improcedencia es preciso recordar el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la posibilidad de impugnar reformas legales con motivo de un nuevo acto legislativo.
30. Este Tribunal Pleno ha estudiado la figura de “*nuevo acto legislativo*” desde dos dimensiones: **a)** para verificar la oportunidad de la demanda; y, **b)** para constatar si una reforma legal posterior modifica el contenido normativo de un precepto y, por tanto, genera que la acción haya quedado sin materia.
31. En su primera dimensión –desde la óptica de la oportunidad– la Suprema Corte ha analizado si una norma reformada fue modificada en su contenido normativo o si únicamente sufrió alguna modificación formal o de puntuación o numeración.
32. En esos casos, cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha advertido la existencia de un nuevo acto legislativo –a partir de una modificación en el contenido normativo– se ha entendido que esos enunciados jurídicos pueden impugnarse en acción de inconstitucionalidad dentro de los treinta días siguientes a su publicación en el periódico oficial y, por el contrario, cuando se considera que el



## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

precepto reformado no constituye un nuevo acto legislativo, por no haberse modificado su contenido normativo, el Pleno ha entendido que los artículos reformados no pueden volver a impugnarse en la vía abstracta, pues su oportunidad de impugnación se surtió desde que las normas fueron publicadas originalmente –incluso en su redacción anterior–.

33. En su segunda dimensión –desde la óptica de cesación de efectos– este Alto Tribunal ha estudiado los casos en los que una reforma legal que modifica el contenido de una norma jurídica impugnada en acción de inconstitucionalidad tiene como resultado la cesación de efectos y, por tanto, el sobreseimiento en el juicio.
34. En la presente acción de inconstitucionalidad se presenta el primer supuesto, es decir, se debe analizar si el artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, que fue impugnado –en su reforma publicada el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós– podía ser cuestionado en esta vía por tratarse de un nuevo acto legislativo o si, por el contrario, se trata de un caso en el que el precepto vigente con anterioridad no ha sido modificado en su contenido normativo.
35. Este Tribunal Constitucional ha considerado, a partir de lo sustentado en la tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.)<sup>14</sup>, que existe un nuevo acto legislativo que permite la nueva impugnación de una norma a través de la acción de inconstitucionalidad, cuando se actualicen los dos siguientes aspectos:

---

<sup>14</sup> De rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO”**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 35, octubre de 2016, tomo I, página 65, registro 2012802.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y,

b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

36. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, pues es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.
37. El segundo requisito significa que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. **Una modificación al sentido normativo será considerada un nuevo acto legislativo.** Esto no acontece, como regla general, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un precepto y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.
38. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente, sino que **la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.** En este sentido, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

39. Conforme a esta definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia –o el sobreseimiento en el juicio, en el caso de la cesación de efectos de la norma impugnada– sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, **la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico**. En este sentido, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.
40. Lo que este Tribunal Pleno busca con este entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven precisamente del producto del poder legislativo.
41. Ahora bien, han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuencia de diversos factores. Así, el criterio de este Alto Tribunal se ha venido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo.
42. De esta forma, el criterio que actualmente rige para este Tribunal Pleno consiste en que para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo **debe existir un cambio en el sentido normativo de la norma impugnada**. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.
43. En esta acción de inconstitucionalidad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el artículo 83, fracción IV, inciso n), de la

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 024, publicado el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós. No obstante, como se dijo, el Poder Ejecutivo local manifiesta que esa norma se encontraba vigente previamente, con motivo de la publicación, el veintisiete de diciembre de dos mil veintiuno, del diverso Decreto 201, de manera que el contenido de dicha norma sólo fue reiterado por la legislatura local.

44. La causa de improcedencia en estudio resulta **infundada**, pues el artículo impugnado sí fue objeto de una modificación en su sentido normativo con motivo de la expedición del Decreto cuestionado, como se desprende del siguiente cuadro comparativo:

Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar conforme al Decreto 201, publicado el <b>veintisiete de diciembre de dos mil veintiuno</b>		Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar conforme al Decreto 024, publicado el <b>diecinueve de diciembre de dos mil veintidós</b>	
<b>Artículo 83.</b> Los derechos por los servicios que presta el Registro Civil causarán las cuotas siguientes:		<b>Artículo 83.</b> Los derechos por los servicios que presta el Registro Civil causarán las cuotas siguientes:	
	UMA		UMA
(...)	(...)	(...)	(...)
<b>IV. Otros:</b>		<b>IV. Otros:</b>	
(...)	(...)	(...)	(...)
<b>n) Búsqueda de documentos</b>	<b><u>12.4</u></b>	<b>n) Búsqueda de documentos</b>	<b><u>1.4</u></b>
(...)	(...)	(...)	(...)

Se destaca la porción modificada.

45. Esto pone de relieve que a través del Decreto 024 impugnado **se modificó la cuota** a pagar por el servicio de búsqueda de documentos prestado por el Registro Civil Municipal, aspecto que fue planteado desde la iniciativa de reforma presentada por el Ayuntamiento de Bacalar, y aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Quintana Roo.
46. Ese elemento –la cuota– es precisamente el que desde el punto de vista de la Comisión accionante torna inconstitucional la contribución, ya que

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

vulnera el principio de proporcionalidad tributaria, con independencia de que se haya reducido con motivo de la expedición del decreto impugnado.

47. De ahí que, contrario a lo argumentado por el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, en el caso **se está en presencia de un nuevo acto legislativo** susceptible de impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad.
48. En relación con lo anterior, el Poder Ejecutivo local también argumenta que la disposición impugnada constituye un acto derivado de otro consentido, en virtud de que la accionante no impugnó en su oportunidad el Decreto 201, publicado el veintisiete de diciembre de dos mil veintiuno; sin embargo, es criterio de este Tribunal Pleno que ese no es un motivo de improcedencia de este medio de control constitucional. Sirve de apoyo, por analogía, la tesis P./J. 118/2005, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS”**<sup>15</sup>.

### **V.2. Causas de improcedencia relacionadas con la participación del Poder Ejecutivo en la expedición de la disposición impugnada y con su constitucionalidad.**

49. El Poder Ejecutivo local manifestó en su informe que la promulgación y publicación del decreto impugnado se realizaron conforme a sus atribuciones; además, que la disposición impugnada no contraviene derechos humanos, sin precisar con claridad si esos argumentos se hicieron valer como causas de improcedencia, por lo que se estima oportuno abordarlos desde este apartado.

---

<sup>15</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXII, septiembre de 2005, página 892, registro 177330.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

50. Tales argumentos deben ser **desestimados**, pues los artículos 61, fracción II y 64, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, establecen que en el escrito inicial el promovente deberá señalar, entre otras cosas, los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas, a quienes se les requerirá un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a evidenciar la validez de sus actos o la improcedencia del medio de impugnación.
51. En ese sentido, como lo ha precisado este Tribunal Pleno, **no se actualiza una causa de improcedencia** bajo el argumento de que el Ejecutivo realizó la promulgación y publicación de la norma impugnada conforme a las facultades que le otorga algún ordenamiento, pues se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal. Esto, de acuerdo con la jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES”**<sup>16</sup>.
52. Además, lo relativo a definir si la disposición impugnada contraviene o no derechos humanos corresponde al estudio de fondo, de acuerdo con lo establecido en la tesis P./J. 36/2004, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**<sup>17</sup>.

\*\*\*

---

<sup>16</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro 164865.

<sup>17</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro 181395.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

53. Este Tribunal Pleno no advierte, de oficio, que se actualice algún motivo de improcedencia, por lo que al haberse desestimado los que hicieron valer las autoridades del Estado de Quintana Roo, que fueron analizados en este apartado, así como en los considerandos relativos a la oportunidad y a la legitimación por estar estrechamente vinculados con esos tópicos, corresponde emprender el estudio de fondo de la acción de inconstitucionalidad.

### VI. ESTUDIO DE FONDO.

54. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta, fundamentalmente, que la disposición impugnada contraviene el principio de proporcionalidad tributaria, pues en ella se establece el cobro de 1.4 veces la Unidad de Medida y Actualización por la búsqueda de documentos que obran en los archivos del Registro Civil del Municipio de Bacalar; sin embargo, esa cuota no atiende a los costos que representa para el Estado la búsqueda de documentos, en tanto que no implica un gasto por la utilización de materiales u otros insumos.

55. Para comenzar, es preciso señalar que este Tribunal Pleno ha establecido que la constitucionalidad de las disposiciones que establecen el cobro por la búsqueda de documentos debe analizarse la luz del principio de gratuidad, previsto en el artículo 6o. constitucional, siempre que la contribución se relacione con el derecho de acceso a la información; sin embargo, cuando el cobro impugnado no incide en ese derecho, el estudio debe emprenderse con base en los principios constitucionales que rigen la materia tributaria.

56. En este caso, la disposición impugnada **no incide en el derecho de acceso a la información**, pues el cobro de los derechos relacionados con los servicios que prestan las unidades de vinculación en materia de transparencia se encuentran previstos en un capítulo específico de la Ley

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

de Hacienda del Municipio de Bacalar<sup>18</sup>; por tanto, corresponde analizar la norma impugnada **bajo la óptica de los principios de justicia tributaria** que rigen a los derechos en general y no bajo la especial óptica del derecho de acceso a la información.

57. El principio de proporcionalidad tributaria se encuentra previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal<sup>19</sup>, y su aplicación en el ámbito de los derechos por servicios ha sido desarrollada jurisprudencialmente por este Alto Tribunal.
58. Sobre el tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes, como la acción de inconstitucionalidad 93/2020<sup>20</sup>, así como en otros más recientes<sup>21</sup>, ha sostenido que para considerar

18

### Capítulo XXVII

#### De los servicios que presta la Unidad de Vinculación

**Artículo 157.** Por los materiales que se utilicen para reproducir la información que proporcionen los sujetos obligados de naturaleza municipal, previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, pagarán un derecho conforme a la tarifa siguiente:

	UMAS
I. Por la expedición de documentos en copia simple:	
a) De una a cinco fojas, por cada una.	0.3
b) De seis fojas en adelante por cada una.	0.2
II. Por la expedición de USB por cada uno.	2.6
III. Por la expedición de DVD por cada uno.	1.4
IV. Por la expedición de disco compacto por cada uno.	1.4

Tratándose de lo dispuesto en las fracciones II, III y IV, no se realizará cobro alguno, cuando el solicitante presente ante la Unidad de Vinculación que corresponda, para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio, el material señalado en las fracciones o cualquier otro que se requiera para la reproducción de la información solicitada.

<sup>19</sup> **Artículo 31.-** Son obligaciones de los mexicanos: (...)

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

<sup>20</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del parámetro de la Ley Federal de Derechos, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis del segundo concepto de invalidez, en su parte 1, denominada “Expedición de copias simples”.

<sup>21</sup> Por ejemplo, en los siguientes:

Las **acción de inconstitucionalidad 179/2021 y su acumulada 183/2021**, resueltas en sesión de siete de noviembre de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose



## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

59. Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la prestación del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.

---

del párrafo 76, Ortiz Ahlf apartándose del párrafo 76, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo 76, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema III, consistente en: 2) Declarar la invalidez del artículo 47, fracción IV, de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el doce de noviembre de dos mil veintiuno.

La **acción de inconstitucionalidad 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022**, resueltas en sesión de veinticinco de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de los párrafos 84 y 89, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de los párrafos 79 y 81, Ríos Farjat, Laynez Potisek, salvo por los artículos 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapiltepec de Juárez, 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Victoria y 46, fracciones III, incisos b) y d), numeral 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, respecto de los cuales votó por su validez, Pérez Dayán, salvo por los artículos 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapiltepec de Juárez, 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Victoria y 46, fracciones III, incisos b) y d), numeral 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, respecto de los cuales votó por su validez y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado *“Cobro por la búsqueda y expedición de documentos en copias simples y copias certificadas, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública”*.

La **acción de inconstitucionalidad así como 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022**, resueltas en sesión de dieciocho de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado *“Cobros por reproducción de información pública”*.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

60. Esto se encuentra reflejado en las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J.3/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por su relevancia conviene transcribir:

**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**

Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen 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", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse 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<sup>22</sup>.

**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.** No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como "las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio", lo que implicó la supresión del vocablo "contraprestación"; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios

---

<sup>22</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VII, enero de 1998, página 41, registro 196934.

que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares<sup>23</sup>.

- 61.** Si bien en este caso sólo se cuestiona el cobro por la búsqueda de documentos, resulta ilustrativo señalar que las Salas de este Alto Tribunal han establecido que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.
- 62.** Además, precisaron que las copias simples son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado, mientras que las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.
- 63.** Asimismo, las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideraron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado. A partir de lo anterior y de aludir a la trascendencia de la fe pública y al significado del vocablo certificar, concluyeron que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se

---

<sup>23</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VII, enero de 1998, página 54, registro 196933.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

64. Además, 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**, puesto que 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.
65. Esos precedentes dieron origen a las tesis 1a./J. 132/2011, de la Primera Sala, y 2a. XXXIII/2010, de la Segunda Sala, que establecen, respectivamente, lo siguiente:

**DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).** Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no

debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno<sup>24</sup>.

**DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de \$13.69 (sin ajuste) y \$14.00 (con ajuste) por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente<sup>25</sup>.

**66.** Sentadas estas bases, conviene reiterar que la norma impugnada establece lo siguiente:

**“Artículo 83.** *Los derechos por los servicios que presta el Registro Civil causarán las cuotas siguientes:*

	<i>UMA</i>
(...)	
<i>IV. Otros:</i>	
<b><i>n) Búsqueda de documentos</i></b>	<b><i>1.4</i></b>
(...)	(...)

<sup>24</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro III, diciembre de 2011, tomo 3, página 2077, registro 160577.

<sup>25</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, junio de 2010, página 274, registro 164477.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

*No se causarán los derechos a que se refiere este artículo, cuando sean solicitadas mediante oficio por las autoridades de la Federación, del Estado y de los Municipios”.*

67. Como se puede observar, el artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, establece el cobro de un derecho por la **búsqueda de documentos** en el Registro Civil por el equivalente a uno punto cuatro veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA), cuyo valor para el año dos mil veintitrés, cuando se presentó el escrito inicial, asciende a \$103.74 (ciento tres pesos 74/100 M.N.)<sup>26</sup>.
68. A juicio de este Tribunal Pleno **la cuota prevista en la disposición impugnada resulta desproporcionada**, puesto que, como se ha sostenido a lo largo de esta resolución, las tarifas establecidas deben guardar una relación razonable con el costo del servicio y los materiales utilizados. En ese sentido, y por mayoría de razón, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que, por ejemplo, la certificación de documentos o la expedición de copias, pues es suficiente que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado.
69. En similares términos este Tribunal Pleno se ha pronunciado, por ejemplo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 179/2021 y su acumulada 183/2021; 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022; así como 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022, antes citadas<sup>27</sup>.
70. No pasa inadvertido lo argumentado por el Poder Ejecutivo local en torno a que la búsqueda de documentos genera un gasto para el Estado porque el servidor público encargado de esa actividad deja de realizar otras

---

<sup>26</sup> De acuerdo con la información publicada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, consultable en la liga: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>.

<sup>27</sup> La votación se encuentra señalada en la nota al pie de página número 21.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

funciones, sumado a que el resultado de la búsqueda se hará del conocimiento del solicitante a través de un escrito.

- 71.** Sin embargo, tales argumentos no desvirtúan la conclusión alcanzada, ya que de acuerdo con lo que se expuso previamente, la búsqueda de documentos no genera costos adicionales para el Estado que justifiquen la cuota prevista en la legislación impugnada; además, se trata de una actividad realizada **por un servidor público en ejercicio de sus funciones**, por lo que no debe perseguir lucro alguno.
- 72.** Por otro lado, el cobro impugnado está referido concretamente a la búsqueda de documentos, de ahí que no podría considerarse que la cuota tiene una relación razonable con el costo que supone la expedición de constancias, copias u otros servicios, toda vez que, de acuerdo con el ordenamiento impugnado, éstos generan un cobro específico, como se desprende de lo previsto en los diversos incisos del artículo 83, fracción IV, de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> El artículo 83 de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Quintana Roo establece, en la parte que interesa, lo siguiente:

**“Artículo 83.** Los derechos por los servicios que presta el Registro Civil causarán las cuotas siguientes:

	UMA
(...)	(...)
IV. Otros:	...
a) Inscripción de ejecutorias que declaran la ausencia de alguna persona, la presunción de muerte o que ha perdido la capacidad de administrar bienes.	8.7
b) Asentamientos de actas de defunción.	6.2
c) Anotaciones marginales.	1.5
d) Expedición de certificaciones de actas de nacimiento, por cada una. Por la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento procederá la exención de su cobro.	6.2
e) Expedición de copias certificadas de divorcio, por cada una.	8
f) Expedición de actas de defunción, por cada una.	2
g) Expedición de actas de matrimonio.	2
h) orden de inhumación.	5.1
i) Expedición de acta de reconocimiento.	1.4
j) Expedición de acta de adopción.	5.1
k) Expedición de acta de inscripción.	5.1
l) Reposición de formatos.	1.4
m) certificación de documentos.	12.4
n) Búsqueda de documentos.	1.4

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

73. En consecuencia, al resultar **fundado** lo argumentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se declara la **invalidez** del artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 024, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós.

### VII. EFECTOS.

74. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria, establecen que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

75. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el considerando anterior, se declara la **invalidez** del artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 024, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós.

76. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia a la Legislatura del Estado de Quintana Roo.

---

o) Otros no especificados.	12.4
----------------------------	------

*No se causarán los derechos a que se refiere este artículo, cuando sean solicitadas mediante oficio por las autoridades de la Federación, del Estado y de los Municipios”.*



## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

**77. Notificaciones.** El presente fallo también deberá notificarse al Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la disposición invalidada.

### VIII. DECISIÓN.

**78.** Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar del Estado de Quintana Roo, reformado mediante el DECRETO NÚMERO: 024, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós, de conformidad con el apartado VI de esta sentencia.

**TERCERO.** La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado, como se precisa en el apartado VII de esta decisión.

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

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes, así como al Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo. En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023**

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio mayoritario del nuevo acto legislativo, Pardo Rebolledo apartándose del criterio mayoritario del nuevo acto legislativo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del criterio mayoritario del nuevo acto legislativo, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma impugnada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar del Estado de Quintana Roo.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado y 2) notificar el presente fallo al municipio involucrado, al ser la autoridad encargada de la aplicación de la norma que fue invalidada.

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023**

### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y el señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistieron a la sesión de veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, el primero por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al período de sesiones de dos mil veinte, la segunda por desempeñar una comisión oficial y el tercero previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro que hizo suyo el asunto con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

**PRESIDENTA**

**MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023

HIZO SUYO EL ASUNTO

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja corresponde a la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 19/2023 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fallado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** *Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.* **SEGUNDO.** *Se declara la invalidez del artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar del Estado de Quintana Roo, reformado mediante el DECRETO NÚMERO: 024, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós, de conformidad con el apartado VI de esta sentencia.* **TERCERO.** *La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado, como se precisa en el apartado VII de esta decisión.* **CUARTO.** *Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* **Conste.**

RDMS