

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros y Ministras que integran el Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Alcaldía Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Claudia Fernández Jiménez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 2070028 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza y Marisol Mirafuentes de la Rosa; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

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 y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados, y 60 de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:

Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto número 116, que fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de dicha entidad federativa el día 31 de diciembre de 2018, en las siguientes partes:

- Capítulo V, denominado “De los Impuestos Ecológicos”, que comprende los artículos del 32 al 61.
- Capítulo VII, denominado “Del Impuesto sobre Negocios Jurídicos y Notariales”, que comprende los artículos del 82 al 92.

Desde este momento se manifiesta que, si bien no todas las normas contenidas dentro de los capítulos mencionados pudieran estar afectadas del vicio de inconstitucionalidad aducido en la presente demanda, se impugnan en su integridad al considerar que constituyen un sistema normativo integral, en el que cada parte encuentra una unión lógica indisoluble con el conjunto, puesto que,

en tal caso, es posible que la expulsión de una sola de las porciones relevantes del sistema termine por desconfigurarlo de manera terminante o de rediseñarlo.¹

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- Artículos 1, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”.
- Artículos 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de proporcionalidad en las contribuciones.
- Obligación del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar derechos humanos.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las diversas disposiciones normativas señaladas en el apartado III del presente escrito,

¹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 85/2007 del Pleno de ese Máximo Tribunal, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 849, del rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE JUSTIFICA LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ Y CONSECUENTE EXPULSIÓN DE TODO EL SISTEMA NORMATIVO IMPUGNADO, Y NO SÓLO DE LAS PORCIONES NORMATIVAS DIRECTAMENTE AFECTADAS DE INCONSTITUCIONALIDAD.”**

publicadas el 31 de diciembre de 2018 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el día lunes 31 de diciembre de 2018, por lo que el plazo para presentar la acción corre del martes 01 de enero de 2019 inmediato siguiente al miércoles 30 del mismo mes y año. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones 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 las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“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; (...).

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo 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 representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

De la Ley:

“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 (...).

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

Finalmente, debe precisarse que el día 4 de diciembre de 2018, al resolver las acciones de inconstitucionalidad **18/2018** y **27/2018**, el Pleno de ese Alto Tribunal determinó que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas generales que al establecer contribuciones vulneren derechos humanos.

Lo anterior, toda vez que la inobservancia de los principios previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, constituye una violación al derecho fundamental de seguridad jurídica que puede generar una afectación al patrimonio de los particulares.

IX. Introducción.

Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce, de manera conjunta, el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales se erigen dentro del orden jurídico mexicano como el baluarte fundamental en el que descansa el Estado Democrático Constitucional de Derecho.

Las mencionadas prerrogativas trascienden y acotan el desenvolvimiento de las actuaciones de todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno establecidos en los Estados Unidos Mexicanos, de forma tal que aquéllas actúen con base en disposiciones legales que resulten acordes con el texto constitucional.

Ello, hace posible que, al actualizarse la hipótesis normativa contenida en cada precepto, se afecte o impacte la esfera jurídica de las personas con el debido fundamento y sustento legal que respalde su actuación, la cual se encontrará

encauzada de manera armónica con todo el entramado normativo que rige en nuestro país.

Por otro lado, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, consagra los principios que orientan el diseño y operación de los sistemas tributarios en todos los órdenes jurídicos reconocidos dentro de la estructura federal del Estado mexicano, a saber: generalidad contributiva, legalidad tributaria, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, así como que las mismas sean destinadas al gasto público.

Al respecto, debe recordarse que ese Máximo Tribunal Constitucional ha sostenido que el precepto fundamental mencionado no sólo consagra los principios constitucionales tributarios como máximas que rigen en la política fiscal, sino que además constituyen auténticos derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos por el texto constitucional que enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundante.²

Ahora bien, de los principios citados, el de proporcionalidad tributaria, en tratándose de impuestos, se ha concebido como aquél que garantiza que los contribuyentes aporten a los gastos públicos de la Federación, entidades federativas o municipios en función de su respectiva capacidad económica, por lo que se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan mayores recursos tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciben de forma mediana o reducida.

Sin embargo, contrario a lo anterior, el 31 de diciembre de 2018, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo la Ley de Hacienda de dicha entidad federativa, la cual establece en su Capítulo V los siguientes impuestos denominados ecológicos: 1) por remediación ambiental en la extracción de materiales; 2) de emisión de gases a la atmósfera;

² Cfr. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

3) de la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua; y 4) al depósito o almacenamiento de residuos.

El problema de constitucionalidad de las normas que prevén dichos impuestos radica en que, tanto el objeto o hecho imponible y la base gravable que se determinaron por el legislador michoacano como elementos esenciales de dichas contribuciones, no atienden a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos que causen de los impuestos, pues los supuestos de hecho que gravan las normas atienden a situaciones que no reflejan manifestación de riqueza o el incremento patrimonial de los contribuyentes, lo cual resulta contrario al principio de proporcionalidad tributaria.

En este punto, se estima necesario puntualizar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que todas las autoridades, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, deben proteger el derecho fundamental a un medio ambiente sano, así como el diverso derecho al más alto nivel de salud.

Sin embargo, los tributos ecológicos referidos, si bien podrían relacionarse de alguna forma con la finalidad que llevó al legislador local para su establecimiento; lo cierto es que, no constituyen una medida legislativa idónea ni proporcional para alcanzar dicho fin, ya que podría incluso motivar mayor generación de generación de contaminantes y pagar por ello.

Dicho de otra forma, esta institución protectora de los derechos humanos considera que todas las actividades y medidas que desplieguen las autoridades gubernamentales para garantizar el derecho fundamental a un medio ambiente sano, así como el diverso derecho al más alto nivel de salud deben encauzarse dentro del parámetro que determina la Constitución Federal en su integridad, en el caso particular, en acatamiento de los principios tributarios.

Ahora bien, el ordenamiento impugnado estableció en su Capítulo VII el impuesto sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales, el cual grava la celebración, realización o ejecución de diversos actos o contratos, ya sea consten en instrumentos públicos o privados, representen intereses pecuniarios o no para los contratantes, lo cual de la misma manera, vulnera el principio de

proporcionalidad que rige en materia de contribuciones, toda vez que la situación fáctica a la que impone la carga fiscal este impuesto no refleja *per se* la capacidad real de contribuir de los causantes obligados a su pago.

Por tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá declarar la invalidez de los preceptos tildados de inconstitucionales, toda vez que, al afectar la esfera jurídica de las personas de manera injustificada y desproporcionada, resultan contrarios a los derechos de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad y de proporcionalidad tributaria.

X. Conceptos de invalidez.

ÚNICO. Los preceptos impugnados vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y de proporcionalidad en las contribuciones, en razón de que establecen diversos impuestos ecológicos, así como una carga impositiva sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales cuyo objeto y base gravable no atienden a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos de dichos tributos, por lo cual resultan contrarios a los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, pues lo que tutelan es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre y, por tanto, en estado de indefensión.

En este sentido, estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en "*saber a qué atenerse*", por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetara sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la ley pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la norma tenga plena certeza sobre su situación ante las leyes.

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

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

Ahora bien, como se precisó previamente, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se acota

exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que estos derechos fundamentales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado, no sólo a acotar el contenido de las mismas y el actuar de la autoridad, sino también a encauzar el producto de su labor legislativa de acuerdo con los mandatos constitucionales al momento de configurar las normas cuya expedición le compete, a fin de que se establezcan los elementos mínimos para que se evite incurrir en arbitrariedades.

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se puede plantear en los siguientes términos, de la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

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

En ese sentido, debe concluirse que los órganos legislativos se encuentran constreñidos a cumplir con las normas y principios que establece la Constitución Federal.

En la especie, debe destacarse que, en tratándose del actuar de la autoridad legislativa en relación con la regulación de la obligación contributiva que le atañe a todas las personas y en el diseño del sistema tributario, el legislador debe

cumplir con los mandatos establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³

Así, dicho precepto constitucional, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos humanos de las personas en su carácter de contribuyentes, regula los principios que deben regir a los tributos, a saber, de generalidad contributiva, de legalidad tributaria, de proporcionalidad, equidad y el destino de las contribuciones al gasto público.

Ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios constitucionales tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, además constituyen auténticos derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos por el texto constitucional, los cuales enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundante.⁴

Es importante destacar que el reconocimiento a los derechos fundamentales de los contribuyentes obedece a que, desde tiempos pretéritos, se ha puesto especial énfasis en establecer limitaciones al ejercicio del poder público a través de diversos principios que deben guiar la tributación, ante la necesidad de la protección del derecho de propiedad privada de los gobernados. Estos principios no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.⁵

Así, estos principios que rigen en materia recaudatoria además de ser derechos fundamentales, constituyen al mismo tiempo obligaciones que deben observar todas las autoridades fiscales dentro del Estado mexicano, por lo cual es

³ “**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.”

⁴ *Cfr.* Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

⁵ Sentencia de 27 de octubre de 2005, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

inconcuso que se erigen como verdaderos derechos subjetivos que las personas causantes pueden hacer exigibles frente los órganos que se encuentran investidos de la potestad tributaria estatal.

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

Como se ha señalado, el precepto citado consagra los principios constitucionales tributarios de generalidad contributiva, reserva de ley o legalidad tributaria, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, en los términos siguientes:

- 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.**

Sentadas esas bases, del género contribución debemos distinguir, tanto desde el punto de vista doctrinal como legislativamente, las siguientes cuatro especies: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, las cuales se definen de la siguiente forma:

1. **Aportaciones de seguridad social:** son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
2. **Contribuciones de mejoras:** son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
3. **Derechos:** son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que éste presta en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la ley correspondiente. También se consideran derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.
4. **Impuestos:** son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Precisado lo anterior, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las normas controvertidas resultan contrarias al principio de proporcionalidad que rige en materia fiscal, toda vez que en la configuración de los impuestos ecológicos y el diverso sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales que se establecen en la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, el órgano legislativo local no atendió a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos de dicha contribución, como se expondrá a continuación.

Para el caso que nos ocupa, es de resaltada importancia el principio de proporcionalidad tributaria, el cual ha sido considerado doctrinalmente como un componente de la garantía de justicia fiscal que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Norma Fundante.

Previo a abordar propiamente el vicio de constitucionalidad aducido, este Organismo Autónomo considera necesario puntualizar que los principios tributarios que se encuentran establecidos en la Constitución Federal tienen un alcance, contenido e implicaciones diversas dependiendo de la especie de contribución que corresponda, cuyos tipos fueron señalados en líneas previas.

Así, por ejemplo, el Tribunal Pleno del Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos.⁶ Precisado lo anterior, en el presente concepto de invalidez se abordará la manera en que opera el multicitado principio únicamente por lo que hace a los impuestos, en virtud de que de esa naturaleza participan las contribuciones cuya constitucionalidad se cuestiona.

El principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que busca resguardar la capacidad contributiva del causante impone la necesidad de aportar al sostenimiento de los gastos públicos, en cumplimiento a la obligación establecida en el precepto referido.

Así, el principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud del cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, respetando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones, y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas, es decir, un derecho por cuya virtud, sólo las

⁶ 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.”**

autoridades constitucionalmente habilitadas para imponer los tributos, y por el cual las personas no serán llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales, correlativo al deber del legislador de respetar este límite. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.⁷

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado que el principio de proporcionalidad consiste, medularmente, en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.⁸

Si bien inicialmente el Máximo Tribunal del país se refirió a la capacidad económica de los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria como elemento central de la máxima de referencia, posteriormente emitió diversos criterios en que acotó ese concepto al de capacidad contributiva, sobre el cual descansa el principio de proporcionalidad referido.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia señaló que para que una carga tributaria sea considerada proporcional se requiere que el hecho imponible de la contribución establecido por el Estado refleje una **auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al conjunto de erogaciones públicas**, lo cual

⁷ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 90.

⁸ Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: **“IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.”**

hace imperativo y necesario que exista una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.⁹

Este criterio del Tribunal Pleno también ha sido enfático en cuanto a que la potencialidad real de contribuir debe tomar en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un **movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza.**¹⁰

En ese sentido, la potestad tributaria del Estado conlleva que, a través de las autoridades legislativas competentes, la determinación del objeto de los tributos involucren cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, por lo cual debe identificarse la capacidad para contribuir a los gastos públicos por parte de los gobernados.¹¹

Asimismo, es pertinente recordar que el Pleno de ese Tribunal Constitucional matizó el criterio de justicia tributaria en comento, en relación con los impuestos indirectos, en razón de que consideró que, tratándose de este tipo de contribuciones gravan manifestaciones indirectas de riqueza, es decir, atienden al patrimonio del consumidor contribuyente de facto que soporta la carga fiscal, de manera tal que, sin conocer su dimensión exacta y sin cuantificarlo positivamente, el legislador considera que si dicho patrimonio es suficiente para soportar el consumo, también lo es para pagar el impuesto.¹²

⁹ Tesis jurisprudencial P./J. 109/99, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, noviembre de 1999, pág. 22, del rubro: **“CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.”**

¹⁰ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 10/2003 del Pleno del Tribunal Constitucional, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, mayo de 2003, pág. 144, del rubro: **“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.”**

¹¹ Cfr. Sentencia de 12 de junio de 2013, emitida por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 114/2013, pág. 21.

¹² Tesis de jurisprudencia 2a./J. 56/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 298, del rubro: **“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS”.**

En ese sentido, como ocurre en el caso del Impuesto al Valor Agregado que opera en el sistema tributario de la Federación, la vinculación del objeto del impuesto por los actos y actividades gravadas, la base y la tasa, así como su mecanismo de acreditamiento, tiene como efecto que los contribuyentes que no sean el consumidor final, en términos de lo mencionado en el párrafo que antecede, aporten al gasto público de forma equivalente al valor que agrega en los procesos de producción y distribución de satisfactores.

No obstante las anteriores consideraciones, el legislador del Estado de Michoacán de Ocampo, al diseñar los impuestos ecológicos por remediación ambiental en la extracción de materiales, de la emisión de gases a la atmósfera, de la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, al depósito o almacenamiento de residuos y sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales, no cumplió con el principio de proporcionalidad tributaria que mandata el artículo 31, fracción IV, de la Norma Fundamental.

Lo anterior, toda vez que dichas cargas fiscales no se encuentran impuestas sobre alguna forma de manifestación o movimiento de riqueza que incremente o el patrimonio de los sujetos pasivos de las referidas contribuciones, o bien, que refleje su capacidad contributiva, sino que el gravamen se aplica a situaciones fácticas y/o jurídicas que por sí mismas no reflejan una potencialidad real para aportar al gasto público.

Con la finalidad de demostrar lo anterior, se estima necesario realizar un análisis de los elementos esenciales que engranan los mecanismos de los impuestos locales cuya invalidez se reclama en el presente medio de control constitucional.

Para tal efecto, en principio conviene precisar que las contribuciones cuentan con una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, a saber:

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

Los componentes referidos son una constante estructural de los tributos, su contenido es variable y se presentan de manera distinta. Dependiendo del tipo de contribución que se analice es posible determinar su naturaleza propia.

Apuntado lo anterior, enseguida se analizará cada uno de los impuestos establecidos en la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo a partir de sus elementos esenciales constitutivos, con la finalidad de demostrar su incompatibilidad con el régimen que impera en nuestro orden constitucional en materia fiscal, en atención al principio de proporcionalidad tributaria que se

contiene en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A. Impuestos ecológicos.

En el Título II “De los Impuestos”, Capítulo V “De los Impuestos Ecológicos”, que comprende del artículo 32 al 61 de la Ley de Hacienda impugnada, el legislador michoacano estableció los mecanismos de tributación de los impuestos por remediación ambiental en la extracción de materiales, de la emisión de gases a la atmósfera, de la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, así como al depósito o almacenamiento de residuos, regulados en cuatro secciones propias –de la segunda a la quinta–; adicionalmente, incluyó dos secciones más, la primera relacionada con las generalidades de estas contribuciones, y una segunda relativa a los estímulos fiscales.

Como exordio del presente apartado, este Organismo Nacional estima indispensable referirse al objetivo y finalidad que el legislador michoacano tomó en consideración a fin incorporar estas contribuciones en su sistema tributario local, según lo señaló en los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda impugnada,¹³ incluidos en la Sección I “Generalidades” del capítulo mencionado.

En los numerales supracitados se indica que el objetivo y finalidad de los impuestos ecológicos es hacer que la hacienda pública del Estado de Michoacán de Ocampo cuente con recursos que le permitan atender sus obligaciones en materia de protección a la salud y a un medio ambiente sano para la población que se encuentre dentro de su territorio, en acatamiento de lo que dispone el artículo 4º de la Constitución Federal.

¹³ “**Artículo 32.** El objetivo y finalidad de estos impuestos es que la Hacienda Pública del Estado cuente con recursos que le permitan atender su obligación a la protección de la salud y a un medio ambiente sano para la población, de conformidad con lo establecido por el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través del establecimiento de figuras impositivas que al mismo tiempo incentiven cambios en la conducta de los sujetos obligados para que favorezcan a la salud pública.

Artículo 33. Para efectos de este Capítulo serán aplicables de manera supletoria la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Michoacán de Ocampo y demás disposiciones vigentes en el Estado en materia de derecho al medio ambiente, que no sean contrarias a las disposiciones en materia fiscal.”

Ello, pues a consideración del órgano legislativo local las figuras impositivas aludidas incentivan cambios en la conducta de los sujetos obligados para que favorezcan la salud pública, por lo cual indica que deberá atenderse a las disposiciones vigentes en materia de derecho ambiental que resulten aplicables en la misma entidad federativa, siempre y cuando no resulten contrarias a las normas fiscales.

Al respecto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos es consciente que, desde el ámbito constitucional, es imperativo para todas las autoridades del Estado mexicano, realizar todo tipo de medidas tendentes a la protección del medio ambiente, pues la afectación al equilibrio ecológico es una situación que impacta en toda la gama de derechos humanos que se encuentran reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional, en virtud del principio de interdependencia.

En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce que debe garantizarse el derecho al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de todas las personas,¹⁴ pues dicha prerrogativa fundamental, en virtud del principio de interdependencia que rige en materia de derechos humanos, se encuentra relacionado con otros derechos, tales como el derecho a la salud y a la vida, debido a la estrecha vinculación que existe entre el ser humano y la naturaleza, al ser aquél parte de ésta.

Así, de una interpretación armónica y sistemática de los artículos 1º, 4º, 25¹⁵ y 27¹⁶ de la Norma Fundamental, se colige que se ha reconocido que toda persona

¹⁴ “**Artículo 4o.** (...)”

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidades para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. (...)”

¹⁵ “**Artículo 25.** (...)”

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, **sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.** (...)”

¹⁶ “**Artículo 27.** (...)”

tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, derecho que implica la correlativa obligación del Estado para garantizar el respeto a este derecho, precisando que es de interés público cuidar el medio ambiente, así como preservar y restaurar el equilibrio ecológico, dado que en la medida de que se logren estos objetivos, se realizará el beneficio social, aprovechando los recursos productivos y elementos naturales para el bienestar general, cuestión que es de competencia concurrente tanto de la Federación como de las entidades federativas y sus municipios o demarcaciones territoriales.¹⁷

En suma, el contenido del derecho humano de referencia se deriva la obligación del Estado de garantizar la existencia de un medio ambiente sano, propicio y de calidad para el desarrollo humano y el bienestar de las personas, lo que les permite llevar una vida digna, lo cual se debe lograr por medio de medidas negativas –no afectar indebidamente el ambiente– así como de acciones positivas tendentes a protegerlo de agentes no estatales que lo pongan en peligro.¹⁸

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. (...).

¹⁷ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX-G. – Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. (...).

¹⁸ Véase la tesis aislada 1a. CCXLVIII/2017 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, diciembre de 2017, página 49, del rubro: **“DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CONTENIDO.”**; así como la diversa tesis de clave 2a. III/2018 de la Segunda Sala de ese Alto Tribunal, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo

En atención a lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo reconoce el esfuerzo de las autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo para llevar a cabo las medidas legislativas necesarias con el fin de hacer efectivo el mandato supremo de protección al medio ambiente y el equilibrio ecológico, como se abordó con anterioridad; sin embargo, para cumplir con tales objetivos deben acotar todas sus actuaciones de conformidad con las normas constitucionales en su integridad, en el caso particular, en acatamiento de los principios tributarios, como lo es el de proporcionalidad tributaria que se considera vulnerado por las cargas impositivas impugnadas.

Tampoco escapa a la vista de esta Institución Nacional que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que es constitucionalmente válido establecer contribuciones con fines extrafiscales, es decir, cuya finalidad no sea meramente recaudatoria, sino que persiga algún otro objetivo justificado bajo el punto de vista constitucional.

Sobre este punto, la Segunda Sala de ese Alto Tribunal ha señalado que si bien las contribuciones tienen fines recaudatorios, también pueden perseguir fines extrafiscales, como instrumentos eficaces de política pública que el Estado tenga interés en impulsar, orientar, encauzar, alentar o desalentar ciertas actividades o usos sociales, según se consideren útiles o no, para el desarrollo armónico del país.¹⁹

Sin embargo, que existan fines extrafiscales que sean considerados válidos en el establecimiento de contribuciones, de ninguna manera puede justificar que los órganos legislativos omitan observar los principios constitucionales señalados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, entre ellos el de proporcionalidad tributaria, pues en todo caso el impuesto deberá atender a la

I, enero de 2018, página 532, del rubro: **“DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ESTADO TIENE LA OBLIGACIÓN DE TOMAR LAS MEDIDAS POSITIVAS TENDIENTES A PROTEGERLO CONTRA ACTOS DE AGENTES NO ESTATALES.”**

¹⁹ Sentencia de 22 de febrero de 2017, dictada por la Segunda Sala de ese Tribunal Constitucional al resolver el amparo en revisión 1040/2015, pp. 53 y 54.

capacidad real para contribuir de los causantes, situación que no ocurre con las contribuciones impugnadas.

A continuación, se analiza la regulación de los impuestos ecológicos que contiene la ley impugnada:

1. Impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales.

Sujeto: Personas físicas, morales o unidades económicas que extraigan del suelo y subsuelo materiales indicados. (Artículo 35)

Objeto: La extracción a cielo abierto del suelo y subsuelo de materiales que constituyan vetas mantos o yacimientos tales como a agregados pétreos, andesitas, arcillas, arena, caliza, cantera, caolín, grava, riolita, rocas, piedras y sustrato o capa fértil. Siempre que no sean minerales o sustancias a las que refiere el artículo 4^o²⁰ de la Ley Minera. (Artículo 34)

²⁰ **ARTICULO 4°.-** Son minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos los siguientes:

I. Minerales o sustancias de los que se extraigan antimonio, arsénico, bario, berilio, bismuto, boro, bromo, cadmio, cesio, cobalto, cobre, cromo, escandio, estaño, estroncio, flúor, fósforo, galio, germanio, hafnio, hierro, indio, iridio, itrio, lantánidos, litio, magnesio, manganeso, mercurio, molibdeno, niobio, níquel, oro, osmio, paladio, plata, platino, plomo, potasio, renio, rodio, rubidio, rutenio, selenio, sodio, talio, tantalio, telurio, titanio, tungsteno, vanadio, zinc, zirconio y yodo;

II. Minerales o grupos de minerales de uso industrial siguientes: actinolita, alumbre, alunita, amosita, andalucita, anhidrita, antofilita, azufre, barita, bauxita, biotita, bloedita, boemita, boratos, brucita, carnalita, celestita, cianita, cordierita, corindón, crisotilo, crocidolita, cromita, cuarzo, dolomita, epsomita, estaurolita, flogopita, fosfatos, fluorita, glaserita, glauberita, grafito, granates, halita, hidromagnesita, kainita, kieserita, langbeinita, magnesita, micas, mirabilita, mulita, muscovita, nitratina, olivinos, palygorskita, pirofilita, polihalita, sepiolita, silimanita, silvita, talco, taquidrita, tenardita, tremolita, trona, vermiculita, witherita, wollastonita, yeso, zeolitas y zircón;

II. BIS. Diatomita;

III. DEROGADA

IV. Piedras preciosas: agua marina, alejandrina, amatista, amazonita, aventurina, berilo, crisoberilo, crocidolita, diamante, dioptasa, epidota, escapolita, esmeralda, espinel, espodumena, jadeita, kuncita, lapislázuli, malaquita, morganita, olivino, ópalo, riebeckita, rubí, sodalita, tanzanita, topacio, turmalina, turquesa, vesubianita y zafiro;

V. Sal gema;

VI. Los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, como las arcillas en todas su variedades, tales como el caolín y las montmorillonitas, al igual que las arenas de cuarzo, feldespatos y plagioclasas;

Base: Volumen de metros cúbicos de material extraído, por cada unidad. (Artículo 36)

Tarifa: Según el tipo de material (Artículo 37):

MATERIAL	CUOTA
Agregados Pétreos	23.00
Andesita	35.00
Arcillas	14.00
Arena	17.00
Caliza	15.00
Cantera	18.00
Caolín	455.00
Grava	10.00
Riolita	24.00
Rocas	399.00
Piedras y sustrato o capa fértil	10.00

Época de pago: A más tardar el día 17 del mes siguiente a que se realice u ocurra la actividad. (Artículo 38)

Asimismo, debe mencionarse que respecto de este impuesto se establecen como obligaciones de los contribuyentes que para efecto de impuestos federales tengan su domicilio en otras entidades el registrar como domicilio estatal el lugar donde realicen sus actos, registrarse en la oficina recaudadora de la ubicación de los terrenos explotados, llevar un libro de registros de

VII. Las materias minerales u orgánicas siguientes, susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes: apatita, colófano, fosfoserita, francolita, variscita, wavelita y guano;

VIII. El carbón mineral en todas sus variedades;

IX. Los demás que determine el Ejecutivo Federal, mediante decreto que será publicado en el Diario Oficial de la Federación, atendiendo a su uso industrial debido al desarrollo de nuevas tecnologías, a su cotización en los mercados internacionales o a la necesidad de promover la explotación racional y la preservación de los recursos no renovables en beneficio de la sociedad. Quienes estén realizando la exploración o explotación de los minerales o sustancias a que se refiere la fracción IX anterior, con base en las disposiciones del derecho común, tendrán derecho preferente para obtener la concesión minera correspondiente, siempre que la soliciten en los términos de esta Ley y su Reglamento.

extracción y presentar los avisos, datos, documentos e informes que solicite la autoridad fiscal. (Artículo 39)

2. Impuesto de la emisión de gases a la atmósfera.

Sujeto: Personas físicas, morales y unidades económicas que tengan instalaciones o fuentes fijas en las que se desarrollen las actividades que determinan las emisiones a la atmósfera. (Artículo 41)

Objeto: Las emisiones a la atmósfera de determinadas sustancias generadas en los procesos productivos que se desarrollen en el Estado y que afecten el territorio del mismo.

Entendiéndose por emisiones a la atmósfera a la expulsión directa o indirecta de bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluoro-carbonos, perfluoro-carbonos y hexafluoruro de azufre, que afecten la calidad del aire, los componentes de la atmósfera y constituyen gases de efecto invernadero que impactan en deterioro ambiental por provocar calentamiento global. (Artículo 40)

Base: La cuantía de carga contaminante de las emisiones expresadas en toneladas, por cada unidad.

Para la determinación de las toneladas emitidas, el contribuyente realizará la conversión de los gases de Bióxido de Carbono (CO₂), multiplicando la tonelada del tipo de gas emitido por el factor relacionado conforme a la clase de efecto invernadero y su composición molecular. (Artículo 42)

Tarifa: \$250.00 por tonelada emitida de bióxido de carbono o la conversión del mismo. (Artículo 43)

Época de pago: Pagos provisionales mensuales a más tardar el día 17 del mes siguiente a que corresponda y una declaración anual a más tardar el último día hábil del mes de marzo del año siguiente del ejercicio de que se trate. (Artículo 44)

Finalmente, se establece como obligación del contribuyente presentar aviso de inscripción ante la Secretaría de Administración y Finanzas local y llevar un Libro de Registro de Emisiones Contaminantes. (Artículo 45)

3. Impuesto de contaminantes al suelo, subsuelo y agua.

Sujeto: Personas físicas, morales y unidades económicas que, en el territorio del Estado, independientemente del domicilio fiscal del contribuyente, bajo cualquier título, por sí mismas o a través de intermediarios, realicen los actos o actividades objeto del impuesto (Artículo 47)

Objeto: La emisión de sustancias contaminantes, que se depositen, desechen o descarguen al suelo, subsuelo o agua en el territorio del Estado. (Artículo 46)

Base: La cantidad en metros cuadrados de terreno o metros cúbicos de agua afectados, según corresponda, en función de las sustancias contaminantes que se emitan o se viertan desde la o las instalaciones o fuentes fijas. (Artículo 48)

Tarifa: Por cada metro cuadrado afectado con las sustancias contaminantes se aplicarán las cuotas siguientes: (Artículo 49 y 50)

1. Suelo y subsuelo: \$25.00
2. Agua: \$100.00

Por los excedentes en contaminantes en miligramos por kilogramo, base seca, por cada cien metros, una cuota de \$ 25.00 por cada unidad de medida entera o fracción adicional de contaminantes.

Por los excedentes en contaminantes en miligramos en litro que se presenten por metro cúbico, una cuota de \$ 100.00 por cada unidad de medida entera o fracción adicional de contaminantes.

Época de pago: Dentro de los primeros 17 días naturales del mes siguiente al que corresponda la declaración mensual. (Artículo 51)

Además, se establece como obligación del contribuyente presentar aviso de inscripción ante la Secretaría de Administración y Finanzas y llevar un registro específico de las sustancias contaminantes que sean adquiridas y utilizadas. (Artículo 52)

4. Impuesto al depósito o almacenamiento de residuos.

Sujeto: Personas físicas, morales y unidades económicas generadoras del residuo y que depositen o almacenen residuos en vertederos públicos o privados. (Artículo 55)

Objeto: El depósito o almacenamiento de residuos en vertederos públicos o privados situados en el Estado. (Artículo 54)

Base: La cantidad en tonelada de residuos depositados o almacenados en vertederos públicos o privados situados en el Estado, que sean generados durante un mes calendario o fracción del mismo. (Artículo 56)

Tarifa: \$100.00 por tonelada de residuos depositados o almacenados en vertederos públicos o privados: (Artículo 57)

Época de pago: Dentro de los primeros 17 días del mes siguiente a su vencimiento. (Artículo 58)

Adicionalmente, establece como obligación del contribuyente presentar aviso de inscripción ante la Secretaría de Administración y Finanzas y llevar un registro específico de la cantidad en toneladas y el lugar de depósito o almacenamiento de los residuos. (Artículo 59)

De lo anterior, se advierte que la configuración del objeto y la base de los impuestos referidos no atiende a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos

de dichos tributos, toda vez que las situaciones fácticas gravadas en ningún momento implican que exista un acontecimiento o fenómeno económico que refleje que el patrimonio de los causantes se ve incrementado o afectado favorablemente, ni que exista una capacidad para gasto como si se tratara de un impuesto indirecto.

En ese sentido, del análisis de los elementos indicados, se colige que las situaciones que grava el legislador son hechos cuya naturaleza recae en la afectación del suelo, cuerpos de agua, el aire, así como de diversos recursos naturales que componen el medio ambiente en el Estado, inclusive implicando una afectación en específico, hechos que de ninguna manera se relacionan con la capacidad contributiva de los sujetos obligados al pago de los impuestos controvertidos.

Asimismo, la base imponible o los métodos que se establecen para su configuración tampoco se relacionan ni guardan congruencia con la capacidad económica de los contribuyentes, toda vez que no se aplican ni miden unidades de valor que reflejen un haber patrimonial susceptible de ser gravado, con base en el cual sea posible aportar al gasto público.

Finalmente, es necesario mencionar que la configuración de las contribuciones en estudio, responde realmente a la remediación o compensación ambiental en lugar de atender a la naturaleza de los tributos; sin embargo, tales finalidades constitucionalmente válidas no se verían afectadas en caso de que se declare la invalidez de los preceptos impugnados, toda vez que en el orden jurídico del Estado de Michoacán existe la Ley de Responsabilidad Ambiental, cuyo objeto es establecer la responsabilidad ambiental que se origina de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos jurisdiccionales locales y los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Asimismo, el Código Penal de la entidad prevé diversos delitos en contra del ambiente en su Título Vigésimo Tercero, en el cual se establece un catálogo de sanciones que responden a diversos supuestos de daño o deterioro ambiental,

con lo cual no queda sin garantizar las obligaciones estatales para la protección del ambiente.

B. Impuesto sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales.

El impuesto sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales –regulado en los artículos del 82 al 92 de la ley controvertida– tiene por objeto imponer un gravamen por la celebración, realización o ejecución dentro del Estado de Michoacán de Ocampo de todo tipo de actos jurídicos que se describen en el primer numeral de los mencionados, exceptuando aquéllos casos específicos que indica el último de los preceptos supracitados.

Sus elementos esenciales son los siguientes:

Sujeto: Las personas que celebren, realicen o ejecuten los contratos o actos jurídicos señalados. (Artículo 83)

Objeto: La celebración, realización o ejecución en el Estado de los actos o contratos que consten en instrumentos públicos o privados, ya sea que representen o no interés pecuniario para los contratantes y que se encuentran descritos en el propio numeral. (Artículo 82)

Base: El monto establecido por las partes en los contratos y actos jurídicos objeto del impuesto, en que se estipulen obligaciones pecuniarias o determinables en dinero. En caso de obligaciones alternativas, el monto de la más elevada.

En caso de que no pueda ser determinable una obligación pecuniaria, se fijará a razón de una vez la UMA. (Artículo 84)

Tarifas: (Artículo 85)

1. Por la fusión de sociedades civiles y mercantiles la base del impuesto será la diferencia entre el capital social de la fusionante antes y

después de la fusión y sobre dicho monto se causará el impuesto a razón de 6 al millar;

2. Por los aumentos de capital de sociedades civiles y mercantiles la base será el importe del capital aumentado y sobre dicho monto se causará el impuesto a razón de 6 al millar;
3. Por la disolución y liquidación de sociedades, se causará el impuesto a razón de una vez el valor diario de la UMA, por cada acto;
4. Por cualquier otra modificación a escrituras constitutivas de sociedades, se causará el impuesto a razón de una vez el valor diario de la UMA, por cada acto;
5. Por los contratos de mutuo entre particulares con o sin garantía, así como la constitución de garantías, para el cumplimiento de cualquier otra obligación, la base del impuesto será el importe del contrato y sobre dicho monto se causará el impuesto a razón de 6 al millar;
6. Por la cesión de los derechos derivados de los actos y contratos previsto en la fracción inmediata anterior la base del impuesto será el monto de los actos jurídicos y sobre dicho monto se causará el impuesto a razón de 6 al millar;
7. Por el otorgamiento, sustitución, renuncia o revocación de poderes, se causará el impuesto a razón de una vez el valor diario de la UMA, por cada acto;
8. Por las rectificaciones o ratificaciones de cualquier acto o contrato, se causará el impuesto a razón de una vez el valor diario de la UMA, por cada acto;
9. Por la celebración de instrumentos privados, se causará el impuesto a razón de una vez el valor diario de la UMA, por cada acto;

10. Por la celebración de contratos de arrendamiento puro o financiero en todas sus modalidades, entre personas de derecho privado, la base será el monto del contrato y sobre dicho monto se causará el impuesto, a razón de 6 al millar;
11. Por cualquier otro tipo de acto o contrato que represente o no intereses pecuniarios para los otorgantes, siempre que el acto contenido en éstos no esté gravado por otro impuesto estatal, así como las actas notariales que contengan certificación de hechos, se causará el impuesto a razón de una vez el valor diario de la UMA, por cada acto; y,
12. Cuando no exista o no pudiera ser determinable una obligación pecuniaria derivada de los contratos y/o actos jurídicos y notariales objeto de la presente contribución, se causará el impuesto a razón de una vez el valor diario de la UMA, por cada acto.

Época de pago: Dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de celebración del acto jurídico o contrato. (Artículo 86)

Apuntado lo anterior, el motivo de inconstitucionalidad que se aduce en relación con este impuesto, consiste en que el objeto y base del gravamen no reflejan la capacidad contributiva de los contribuyentes del impuesto reclamado, pues la simple celebración, realización o ejecución de actos jurídicos, ya sean de instrumentos públicos o privados, no demuestra una situación económica que de facto sea susceptible de tener una carga fiscal.

Lo anterior, toda vez que el diseño del tributo impugnado no permite que la autoridad exactora cobre un crédito fiscal a partir de la verificación de que se generó una ganancia o una modificación en el haber patrimonial de carácter positivo en la esfera jurídica del causante, por lo que es inconcuso que esta situación no atiende a la capacidad real de aportar al gasto estatal.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el objeto de la carga tributaria *per se* no refleja la potencialidad real de que las personas

contribuyan al gasto público, en tanto existe una diversidad de contratos, convenios y actos jurídicos cuya realización o ejecución soporta la carga impositiva incluso cuando representen o no intereses pecuniarios para los intervinientes, lo cual evidencia que no existe congruencia entre el hecho imponible, su base y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos del impuesto.

En esos términos, dentro de los actos gravados por la ley fiscal local cuestionada—inclusive contratos gratuitos, verbigracia: de comodato, mutuo, depósito, otorgamiento de poderes, entre otros—, que de ninguna forma representan un movimiento de riqueza o manifestación de naturaleza económica que refleje la capacidad para contribuir a las erogaciones públicas de las personas que intervienen en la celebración de los actos o contratos, por lo que es evidente la vulneración al principio de proporcionalidad tributaria.

En tratándose de sociedades mercantiles y otras personas morales, también se surtiría el supuesto en comento incluso cuando el acto corporativo que se verifique, como lo es el aumento de capital social, no genera, por su naturaleza, un incremento en los haberes de la sociedad que represente una ganancia por la cual deba considerarse viable la exacción por parte de la autoridad fiscal.

Por otra parte, llama la atención a este Organismo Autónomo que el artículo 83 de la ley impugnada, establezca que todas las personas que intervengan en la celebración, realización o ejecución de los actos jurídicos gravados sean responsables del pago del impuesto correspondiente en proporcionalmente, en caso de ser cuantificable, y en partes iguales, de no ser posible su cuantificación, en virtud de que este criterio tampoco atiende a un hecho objetivo en que se actualice un incremento en la riqueza de las personas intervinientes.

Pensar lo contrario, nos llevaría al extremo de pensar que incluso cualquier persona obligada a intervenir en un acto—como es el caso de testigos, comisarios de sociedad anónima, entre otros—cuya participación obedezca a cuestiones o requisitos de índole formal, para dotar de validez el acto jurídico privado de conformidad con la legislación aplicable, aun cuando es incuestionable que ello no impacta en su esfera patrimonial.

Por todo lo anterior, lo procedente es que se declare la inconstitucionalidad de las normas generales impugnadas de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo y, consecuentemente, su invalidez, toda vez que resultan incompatibles con el derecho de seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad y de proporcionalidad en las contribuciones, los cuales se encuentran reconocidos en el parámetro de control de la regularidad constitucional.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad en fecha 31 de diciembre de 2018.

En tal virtud, se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales las disposiciones normativas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, 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, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...).”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

Particularmente, por encontrarse íntimamente relacionados los preceptos controvertidos con diversos de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2019, expedida mediante Decreto número 120, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el 31 de diciembre de 2018, se solicita se extienda la invalidez que, en su caso, se decrete a las disposiciones que aluden a ciertos elementos esenciales de los impuestos cuestionados, entre otros, de sus numerales 11, 12, 13, 14 y 18.

XII. Suplencia.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que ha quedado planteado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente curso.

No obstante lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, en uso del ejercicio de la facultad para promover las acciones de inconstitucionalidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, 105, fracción II, inciso g) y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, solicita a ese Alto Tribunal que, al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y en consecuencia supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Lo anterior, en virtud de que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá, en suplencia de la queja deficiente analizar todas aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas.²¹

²¹ Jurisprudencia P./J. 30/2005 Época: del Pleno, de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, materia Constitucional, p. 783, del rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA**

ANEXOS

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Maestro Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente 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.²² En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,²³ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo del 31 de diciembre de 2018 que contiene el Decreto números 116, por el cual se expidió la Ley de Hacienda de dicha entidad federativa (Anexo dos).

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

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

DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE.”

²² Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

²³ **“Artículo 11.** (...) 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. (...)”

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente 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 designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

Ciudad de México, a 30 de enero de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS