



# PERIÓDICO OFICIAL

## DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Fundado en 1867

Las leyes y demás disposiciones son de observancia obligatoria por el solo hecho de publicarse en este periódico. Registrado como artículo de 2a. clase el 28 de noviembre de 1921.

Director: Lic. José Juárez Valdovinos

Juan José de Lejarza # 49, Col. Centro, C.P. 58000

NOVENA SECCIÓN

Tels. y Fax: 3-12-32-28, 3-17-06-84

TOMO CLXXVII

Morelia, Mich., Jueves 10 de Junio de 2021

NÚM. 91

Responsable de la Publicación  
Secretaría de Gobierno

### DIRECTORIO

Gobernador Constitucional del Estado  
de Michoacán de Ocampo  
Ing. Silvano Aureoles Conejo

Secretario de Gobierno  
C. Armando Hurtado Arévalo

Director del Periódico Oficial  
Lic. José Juárez Valdovinos

Aparece ordinariamente de lunes a viernes.

Tiraje: 50 ejemplares

Esta sección consta de 56 páginas

Precio por ejemplar:

\$ 30.00 del día

\$ 38.00 atrasado

Para consulta en Internet:

[www.periodicooficial.michoacan.gob.mx](http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx)

[www.congresomich.gob.mx](http://www.congresomich.gob.mx)

Correo electrónico

[periodicooficial@michoacan.gob.mx](mailto:periodicooficial@michoacan.gob.mx)

## CONTENIDO

### PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

#### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

##### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

#### ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2020 Y SU ACUMULADA 100/2020

ACTORES: DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEPTUAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA  
SECRETARIO: VÍCTOR MANUEL ROCHA MERCADO

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de ocho de diciembre de dos mil veinte, emite la siguiente:

#### SENTENCIA

Correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020, promovidas, respectivamente, por diversos Diputados integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2020, así como de la Ley de Hacienda, ambas del Estado de Michoacán.

#### I. ANTECEDENTES

1. El treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, los decretos 314 y 315, en los que, respectivamente, se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo y se expidió la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2020 de esa misma entidad federativa.
2. El treinta de enero de dos mil veinte, diversos diputados integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo promovieron acción de inconstitucionalidad, mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

3. En la demanda fueron señaladas como autoridades demandadas, normas generales impugnadas y concepto de invalidez, los que enseguida se precisan:

**ÓRGANOS LEGISLATIVO Y EJECUTIVO QUE EMITIERON Y PROMULGARON LAS NORMAS IMPUGNADAS:**

- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

**NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:**

- Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020, publicada mediante Decreto número 315 en la Trigésima Sección del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

En específico, se impugnan los artículos 1º, 26, 27 y 28 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020.

De igual forma, este Pleno observa que en la primera página de la demanda se indicaron en forma destacada como normas impugnadas los artículos 7º a 25 de esa misma legislación.

- Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, reformada mediante Decreto número 314, publicado en la Trigésima Primera Sección del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

En particular, se impugnan los artículos 32 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, los cuales regulan el impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales.

4. La **minoría parlamentaria actora** señala en su **primer concepto de invalidez** que los artículos 1º, en la porción normativa que establece que los ingresos que recibirá el Gobierno del Estado de Michoacán por concepto de financiamiento serán de \$4,090,000,000.00 (cuatro mil noventa millones de pesos 00/100 M.N.), así como el diverso 26 que prevé la autorización del Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración para contratar financiamiento hasta por esa misma cantidad, ambos de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020, son inconstitucionales.
5. Lo anterior es así, a decir de los actores, porque no se respetaron las formalidades del proceso legislativo para la creación de normas, pues dichos preceptos, al tratarse de la autorización de financiamiento, debieron ser aprobados por las dos terceras partes de los diputados presentes, de conformidad con los artículos 7º de la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán y 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y no por una mayoría simple como en realidad se hizo.
6. Al respecto, indican que el Ejecutivo del Estado presentó, de forma extemporánea, una segunda iniciativa de Ley de Ingresos que le denominaron «alcance», en la que incluyó un apartado relativo a la solicitud para contratar financiamiento, por lo que algunos diputados propusieron en la sesión extraordinaria del Congreso del Estado de Michoacán, de treinta de diciembre de dos mil diecinueve, que dichos temas debían ser analizados y votados por separado, pues para la aprobación de la Ley de Ingresos se exige una votación distinta a la aprobación para autorizar la contratación de deuda pública.
7. En ese sentido, los diputados promoventes consideran que el tema de la solicitud de autorización para contratar deuda pública debió presentarse a través de una iniciativa distinta y no estar incluida en la iniciativa de Ley de Ingresos, máxime que se tenía que realizar un análisis previo de la capacidad de pago del Estado de Michoacán, del destino del financiamiento y, en su caso, del otorgamiento de recursos como fuente o garantía de pago.
8. No obstante, indican que se hizo caso omiso de lo anterior y se sometió a votación nominal en lo general el dictamen de Decreto que contenía la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el Ejercicio Fiscal 2020, el cual obtuvo veintiocho votos a favor, siete en contra y ninguna abstención, por lo que se aprobó el dictamen en lo general.
9. Asimismo, señalan que diez diputados tuvieron como reservados los artículos 1º y 26 de la Ley de Ingresos que contenía el dictamen que se discutió; de ahí que, si diecisiete diputados de treinta y cinco presentes no aprobaron dichos preceptos, se debió concluir que los mismos no alcanzaron la votación requerida para su validez.
10. Sin embargo, los promoventes exponen que la votación del dictamen en lo general fue ratificada y se sometió a votación en lo particular el artículo 1º de Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el Ejercicio Fiscal 2020, el cual obtuvo dieciocho votos

a favor, catorce en contra y ninguna abstención; de ahí que para alcanzar las dos terceras partes requeridas para su aprobación se necesitaban veintidós votos a favor.

11. De igual forma, indican que el artículo 26 del ordenamiento referido se sometió a votación nominal y obtuvo dieciocho votos a favor, dieciséis en contra y ninguna abstención; por lo que tampoco alcanzó la votación requerida de las dos terceras partes de los diputados presentes, pues para ello debió ser aprobado por veintitrés votos a favor.
12. Así, los diputados promoventes señalan que, a pesar de lo anterior, la Presidencia de la Mesa Directiva determinó que dichos artículos habían sido aprobados en lo particular conforme al dictamen, soslayando que para toda solicitud de autorización que realicen los entes públicos para contratar financiamiento o deuda debe ser aprobada, sin excepción, por las dos terceras partes de los diputados presentes, con base en fundamentos constitucionales y legales.
13. Al respecto, argumentan que el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal establece que las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deben autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar empréstitos.
14. A su vez, que el artículo 44, fracción XII, de la Constitución de Michoacán prevé la facultad del Congreso de dicha entidad federativa para establecer las bases para que el Gobernador y los Ayuntamientos contraten deuda pública, por lo que el artículo 7º de la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán, así como el diverso 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, prevén que el Congreso aludido debe autorizar los montos máximos para la contratación de financiamiento por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.
15. Es por ello que, con independencia de la legislación en donde se pretenda incluir la autorización de contratar deuda pública, la misma debe aprobarse por la mayoría calificada exigida. Asimismo, indican que lo anterior adquiere mayor relevancia porque el artículo 37 de la Constitución de Michoacán prevé que la aprobación de las iniciativas de ley o decreto deben hacerse por mayoría absoluta del número de diputados presentes, o por las dos terceras partes cuando así lo exija dicho ordenamiento.
16. En ese sentido, señalan que el legislador local estableció que, en ciertas leyes, por su importancia o trascendencia, se debía lograr el consenso de una amplia mayoría parlamentaria con el propósito de incluir la voluntad de los partidos políticos minoritarios y permitir la gobernabilidad multilateral.
17. Por tanto, los diputados promoventes afirman que la aprobación de los artículos 1º y 26 de la Ley de Ingresos impugnada, sin haber alcanzado la mayoría de las dos terceras partes de los diputados presentes, vulnera el debido proceso y el principio de legalidad, en la vertiente de fundamentación y motivación, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que no se cumplió con esa formalidad para aprobar la autorización de contratar deuda o financiamiento.
18. Además, consideran que esa transgresión no debe ser convalidada por el hecho de que los preceptos impugnados se aprobaron por una mayoría o porque se le permitió a la minoría parlamentaria exponer las razones por las que votaría en contra, ya que implicaría desconocer las reglas de votación que prevén la Ley Fundamental y las leyes locales.
19. En el **segundo concepto de invalidez** se argumenta que los artículos 1º, 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020 son inconstitucionales, ya que durante el proceso legislativo que dio origen a dicha ley, se cometieron violaciones graves a la Constitución Federal, a la Constitución del Estado de Michoacán y a diversas leyes locales y federales.
20. Ello, a decir de los promoventes, pues el Gobernador de Michoacán envió al Congreso de dicha entidad federativa la iniciativa de Ley de Ingresos el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, fecha límite que señala la Constitución local para presentarla y, posteriormente, el veintiséis de diciembre del mismo año, envió una diversa iniciativa a la que le llamó «alcance», en la que incluyó la solicitud para que se le autorizara contratar financiamiento y que el Congreso le dio trámite a pesar de que había sido presentada de forma extemporánea.
21. Al respecto, indican que se trata de una nueva iniciativa porque no fue un oficio que aclarara, precisara o propusiera un cambio menor, toda vez que incluyó la solicitud de contratación de deuda; además de que los fundamentos citados y el formato en que se presentó el «alcance», correspondieron a los de una iniciativa.
22. De esta forma, señalan que si en la primera iniciativa de la Ley de Ingresos presentada en tiempo no se incluyó la solicitud de autorización para contratar deuda para proyectos productivos, ni para refinanciar o reestructurar la deuda pública del Estado de Michoacán, al hacerlo en la segunda iniciativa, se transgredió la fracción VII del artículo 60 de la Constitución de dicha entidad federativa, pues se presentó treinta y seis días después de lo permitido y a cuatro días de que venciera el plazo del Congreso para aprobarla.

23. Asimismo, afirman que, si bien no existe una consecuencia legal por presentar dos iniciativas de ley de ingresos dentro del plazo previsto, al haberse presentado una segunda iniciativa de forma extemporánea, ésta debió haberse desechado. Además de que, si la Constitución local prevé una fecha límite para presentarla, de manera implícita establece una prohibición para hacerlo posteriormente, toda vez que los servidores públicos sólo tienen permitido hacer lo que la ley les permite; máxime que dicho límite se estableció para que los legisladores tuvieran tiempo de analizar el contenido de la Ley de Ingresos.
24. En ese sentido, exponen que el artículo 234 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo define a la iniciativa de ley o decreto como el acto mediante el cual se propone crear, adicionar, modificar, derogar o abrogar un ordenamiento jurídico; mientras que el artículo 235 de la misma ley establece que las iniciativas deben ser dirigidas al Presidente del Congreso, debidamente fundadas, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado respectivo, además de presentarse por escrito con firma autógrafa del promovente y estar acompañada de una versión digital.
25. Por tanto, aducen que el término «alcance» que se menciona en la segunda iniciativa es intrascendente, pues va dirigida al Presidente del Congreso, contiene una exposición de motivos, propone un articulado, la firma del Gobernador y se acompaña una versión digital; de ahí que la aprobación del Dictamen de Iniciativa de Ley de Ingresos es inconstitucional, pues se analizó la segunda iniciativa, misma que, al ser extemporánea, no debió tomarse en cuenta, particularmente, en lo relativo a la solicitud de endeudamiento.
26. Además, reiteran que el Gobernador de Michoacán debió solicitar la autorización de financiamiento a través de una iniciativa por separado, atendiendo a la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán y a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, las cuales establecen los requisitos, el procedimiento y el porcentaje de votación requerida para aprobar la autorización de financiamiento, la cual es distinta a la que se requiere para aprobar la Ley de Ingresos.
27. Por otra parte, los diputados promoventes argumentan que el mismo día en que se turnó la Iniciativa de Ley de Ingresos a las Comisiones Unidas de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, y de Hacienda y Deuda Pública, sus integrantes fueron citados de manera informal a una reunión de trabajo para analizar y dictaminar dicha ley, sin que se hubiere presentado algún proyecto de Dictamen, por lo que no es posible afirmar que las Comisiones lo aprobaron válidamente, ya que dicho Dictamen no existió.
28. Al respecto, señalan que existen diversas disposiciones legales que prevén la obligación de presentar un proyecto de Dictamen en las reuniones de trabajo de las comisiones para que los diputados integrantes tengan la oportunidad de analizarlo, discutirlo y, en su caso, aprobarlo o no.<sup>1</sup>
29. Asimismo, aducen que el hecho de convocar a una reunión de trabajo en el mismo día en el que se recibieron las iniciativas, provocó una urgencia para aprobarlas, soslayando que respecto a la Ley de Ingresos no se presentó algún proyecto de Dictamen y, en consecuencia, tampoco se aprobó ninguno, ya que únicamente se expusieron las diferencias entre la primera y segunda iniciativa (consistentes en que la segunda se trataba de un «alcance» de la primera). De ahí que lo que se aprobó fue la iniciativa turnada ese mismo día y no un dictamen.
30. Además, indican que, del acta de sesión de la reunión de trabajo se sigue que ni siquiera se analizó la Iniciativa de Ley de Ingresos, pues solo se expuso un resumen de la segunda iniciativa en la parte relativa a la solicitud de deuda pública para después considerar que la iniciativa estaba suficientemente discutida, someterla a votación y, una vez aprobada por mayoría simple, instruir la elaboración del Dictamen correspondiente.
31. En ese sentido, afirman que existe una violación al procedimiento que trasciende a la ley reclamada, pues como no hubo un proyecto de Dictamen aprobado válidamente en comisiones, el que se presentó y se aprobó en el Pleno del Congreso carece de validez, aun teniendo la firma de la mayoría de los integrantes de las Comisiones.
32. Por último, los promoventes argumentan que no se permitió a los legisladores realizar un análisis responsable de la segunda iniciativa de Ley de Ingresos por cuanto hace a la procedencia o no de la solicitud de financiamiento para contratar deuda y refinanciar créditos de largo plazo, ni realizar un debate parlamentario tanto en las Comisiones como en el Pleno del Congreso.
33. Al respecto, señalan que para que el Congreso local esté en condiciones de aprobar la solicitud de autorización para contratar deuda pública y para refinanciar y/o reestructurar créditos a largo plazo, requiere de tiempo suficiente para analizar el contenido y alcance de la iniciativa y sus anexos, así como de la capacidad de pago del Estado de Michoacán, del destino del financiamiento y del otorgamiento de recursos como fuente o garantía de pago, entre otros aspectos que prevén la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán, la Ley de Disciplina Financiera y la Constitución Política de dicho Estado.

<sup>1</sup> Los preceptos a los que se refieren son los artículos 36 de la Constitución de Michoacán; 52, 242 y 243 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán; y 8, 26, fracción V, y 33 del Reglamento de Comisiones y Comités del Congreso del Estado de Michoacán.

34. No obstante, indican que ese análisis jamás se realizó en la sesión de las Comisiones, pues la reunión de trabajo para analizar, entre otras, la Iniciativa de Ley de Ingresos del Estado de Michoacán, se llevó a cabo el mismo día en que el Pleno del Congreso la turnó; por lo que algunas horas resultan insuficientes para analizar su contenido y alcance.
35. Aunado a lo anterior, los promoventes aducen dos transgresiones graves que afectaron la validez constitucional de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el Ejercicio Fiscal 2020; la primera consistente en que no se permitió a legisladores del Partido Movimiento de Regeneración Nacional presentar ni leer una moción suspensiva, y otra aclarativa que tenían el propósito de proponer al Pleno del Congreso de Michoacán que antes de discutir y votar dicha ley, se separara el tema de la deuda pública, por lo que se privó la posibilidad de debatir si era correcto o no el procedimiento de aprobación.
36. La segunda vulneración al procedimiento que aluden, es que se dispensó la segunda lectura del Dictamen que contenía la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el Ejercicio Fiscal 2020, sin que dicha decisión estuviera debidamente fundada y motivada.
37. En ese sentido, afirman que si bien los artículos 33, fracción XXI y 38 de la Constitución de Michoacán, así como el 246 de la Ley Orgánica del Congreso de Michoacán que fueron citados al someter a consideración la dispensa de la segunda lectura referida, sí corresponden a esa decisión legislativa, lo cierto es que su aplicación fue incorrecta porque dichos preceptos prevén que solo se podrá dispensar la segunda lectura de un Dictamen cuando se exponga o califique la urgencia notoria y se apruebe por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno del Congreso.
38. Sin embargo, a decir de los promoventes, dichos requisitos no se cumplieron, pues en ningún momento se expusieron las causas de urgencia notoria, sino que solo se sometió a votación omitir la segunda lectura con el argumento de que así se había solicitado y aprobado en el orden del día. Además, la dispensa fue aprobada por mayoría simple y no por las dos terceras partes de los diputados presentes; de ahí que se debió dar la segunda lectura en una sesión distinta, en términos del artículo 246 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Michoacán.
39. Asimismo, indican que, de conformidad con el artículo 266 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Michoacán, la dispensa debió ser por votación nominal al tratarse de un dictamen con proyecto de ley, por lo que, al haberse hecho de forma económica, se actualizó otra violación al procedimiento legislativo.
40. Para reforzar lo anterior, invocan las jurisprudencias de rubros: «DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE» y «DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA», que derivaron de la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008.
41. Por tanto, los promoventes consideran que las violaciones al procedimiento legislativo referidas impactan directamente en la validez constitucional de los artículos impugnados, las cuales no pueden ser convalidadas por el solo hecho de que el Dictamen respectivo fue aprobado por una mayoría parlamentaria.
42. En el **tercer concepto de invalidez** se argumenta que en la aprobación del Dictamen que contenía la Iniciativa de Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el Ejercicio Fiscal 2020, hubo transgresiones al debido proceso legislativo, así como a los derechos de legalidad, exacta aplicación de la ley, seguridad jurídica y de democracia deliberativa.
43. Al respecto, los diputados promoventes aducen que la Iniciativa referida en ningún momento considera al «Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán», ni señala la justificación para no tomarlo en cuenta, aun cuando existe obligación para ello, de conformidad con los artículos 11 y 13 de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán, los cuales prevén que la Ley de Ingresos de dicha entidad federativa debe sustentarse en el Plan de Desarrollo aludido.
44. Asimismo, señalan que se vulneran los principios de legalidad y exacta aplicación de la ley, ya que la Iniciativa de la Ley de Ingresos para el Estado de Michoacán, el «alcance» presentados por el Gobernador de dicha entidad federativa, así como el Dictamen aprobado por el Congreso del mismo Estado, no reflejan los ingresos generados por instancias desconcentradas y descentralizadas, los cuales deben ser proporcionados por la Secretaría de Finanzas de Michoacán.
45. De igual forma, indican que en la reunión de las Comisiones Unidas de veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve, no se agotó el procedimiento del artículo 37 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, consistente en hacer la lectura del proyecto de Dictamen de la Ley de Ingresos, por lo que los integrantes de las Comisiones no tuvieron conocimiento certero de lo que estaban por discutir y aprobar, máxime que la discusión no se llevó a cabo con el tiempo suficiente ni con la exhaustividad requerida.
46. También, exponen que conforme al artículo 58 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, es

posible invitar a personas o representantes de organismos públicos, privados, sociales y académicos a las reuniones de Comisión, mediante acuerdo previo, para que participen en la discusión de los asuntos. No obstante, sin acuerdo previo, el día de la reunión de trabajo algunos diputados integrantes de las Comisiones Unidas tuvieron una reunión privada con funcionarios de la Secretaría de Finanzas y Administración del Ejecutivo del Estado de Michoacán, por lo que se transgredió el artículo referido, así como el principio de división de poderes.

47. Igualmente, aducen que como no se agotó la etapa de discusión y votación del Dictamen que contiene la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el Ejercicio Fiscal 2020, se transgredieron los artículos 66 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán y el 18 del Reglamento de Comisiones y Comités del Congreso del Estado de Michoacán, los cuales establecen que las Comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes.
48. Además, señalan que el Dictamen aludido es ilegal porque no cumple con varios requisitos establecidos por la doctrina parlamentaria, tales como indicar los antecedentes del asunto, el número de dictamen, la descripción del análisis, el soporte con información y citas provenientes de fuentes fidedignas, así como las conclusiones y el impacto de la ley a aprobar.
49. Por otra parte, argumentan que en las exposiciones de motivos de la segunda Iniciativa de Ley de Ingresos y de la Iniciativa de Reformas a la Ley de Hacienda, ambas del Estado de Michoacán, no existe justificación sólida sobre la implementación de los impuestos ecológicos, ya que no se acompaña un estudio pleno sobre la recaudación de esos tributos que ayude a concluir un monto estimado a recaudarse en un periodo determinado, lo cual impacta en el cálculo de percepción anual y en el destino final del ingreso recaudado.<sup>2</sup>
50. Lo anterior es así, a decir de los promoventes, ya que la estimación de los impuestos ecológicos no cumple con el formato aprobado por el Consejo Nacional de Armonización Contable, pues no se establecen las cuotas, tarifas y tasas de dichos impuestos, ni se establecen criterios generales de política económica que permitan lograr y evaluar el desempeño de los objetivos planteados, con lo cual se vulnera el principio de certeza jurídica.
51. Asimismo, aducen que los artículos 32 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, relativos al impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales, contravienen lo previsto por el párrafo quinto del artículo 4º de la Constitución Federal y no cumplen con una debida fundamentación y motivación.
52. Al respecto, señalan que dicho precepto constitucional no prevé la creación de impuestos como medida de responsabilidad ambiental y, si bien es válido emitir mecanismos normativos de carácter fiscal para tal efecto, los mismos deben consistir en estímulos fiscales y no en cargas impositivas. Sin embargo, la Ley de Hacienda para el Estado de Michoacán tiene como objeto establecer contribuciones y diversos conceptos de ingreso que, en su conjunto, se incorporen al patrimonio de dicha entidad federativa; es decir, sus fines son exclusivamente recaudatorios, lo cual es inconstitucional.
53. Por ello, indican que el objetivo y la finalidad de los impuestos ecológicos aludidos también contravienen el artículo 22 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual establece que, en ningún caso, los instrumentos económicos para combatir problemas ambientales se establecerán con fines recaudatorios.
54. En ese sentido, los promoventes exponen que las responsabilidades ambientales de carácter económico tienen un fin extrafiscal, pues su objeto fundamental no es recaudar, sino desincentivar actividades que representen un daño ecológico. No obstante, la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán no contempla medidas de remediación, ya que los artículos impugnados de dicho ordenamiento se refieren a fines meramente recaudatorios.
55. De igual forma, indican que al aprobar la reforma a dicho ordenamiento legal y crear los impuestos ecológicos, se vulneró el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, porque el Congreso de la Unión es el único órgano facultado para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales, lo que conlleva a una invasión de competencia y jurisdicción del ámbito federal.
56. Asimismo, argumentan que en la exposición de motivos de la Ley de Hacienda aludida se pretendió justificar la creación de impuestos ecológicos bajo el principio de «quien contamina, paga», lo cual incentiva y legitima la contaminación a escala industrial, permitiendo la degradación ambiental irreversible a cambio del pago de impuestos, en perjuicio del interés social y del fin de toda responsabilidad ambiental, por lo que se vulneran derechos humanos sin atender medidas efectivas para abatir el problema que representa el deterioro del medio ambiente.

<sup>2</sup> Al respecto, los promoventes indican que con ello se incumple lo previsto por los artículos 5º de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y 23 de la Ley de Planeación Hacendaria del Estado de Michoacán.

57. También, aducen que los artículos de la ley en cuestión, relativos a los impuestos ambientales, vulneran el derecho a la seguridad jurídica y al mínimo vital, ya que el procedimiento para aplicar las tarifas aplicables no está fundado ni motivado; además de que la autoridad que impone las cargas tributarias carece de sustento constitucional para realizarlo, pues no existe una relación entre el hecho y la base impositiva, por lo que, en realidad, no se está cobrando un derecho sino un impuesto. De ahí que, igualmente, se vulneran los derechos a la conservación del medio ambiente, al acceso a la justicia, al orden constitucional y se transgrede la autonomía de los municipios.
58. Por último, los diputados promoventes señalan que, en caso de ser fundada la acción de inconstitucionalidad, la declaración de invalidez debe hacerse extensiva al Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán para el Ejercicio Fiscal 2020, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 53/2010, de rubro: «CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS».
59. A su vez, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por conducto de su Presidenta, **promovió acción de inconstitucionalidad mediante escrito presentado el treinta de enero de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.**
60. En la demanda fueron señaladas como autoridades demandadas, normas generales impugnadas y conceptos de invalidez, los siguientes:

**ÓRGANOS LEGISLATIVO Y EJECUTIVO QUE EMITIERON Y PROMULGARON LAS NORMAS IMPUGNADAS:**

- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

**NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:**

- Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, reformada mediante Decreto número 314, publicado en la Trigésima Primera Sección del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

En particular, se reclama la invalidez de los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, los cuales regulan el impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales.

61. La **Comisión Nacional de Derechos Humanos** señala en su demanda que, si bien no todas las normas impugnadas pudieran estar afectadas de los vicios aducidos, las reclama en su integridad al considerar que constituyen un sistema normativo en el que cada parte encuentra una unión lógica indisoluble con el conjunto, por lo que existe la posibilidad de que expulsar una sola de las porciones del sistema derive en un nuevo diseño o configuración del mismo.
62. Después, se exponen consideraciones previas relativas al derecho a la seguridad jurídica, a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, así como a la naturaleza de las contribuciones.
63. Luego, en el **único concepto de invalidez** se argumenta que los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, los cuales prevén el impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales, vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios tributarios de legalidad y proporcionalidad, previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.
64. Al respecto, la promovente afirma que dicho impuesto vulnera el principio de proporcionalidad tributaria porque no está diseñado respecto de alguna forma de manifestación o movimiento de riqueza que incremente el patrimonio de los sujetos pasivos, 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.
65. De igual forma, señala que, de un análisis de los elementos que configuran el impuesto referido, se sigue que la configuración de su objeto y la base no atienden a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, pues la situación fáctica gravada (extracción de cierto tipo de materiales del suelo y subsuelo) no implica que exista algún acontecimiento económico que refleje un incremento en el patrimonio de los causantes, ni que exista una capacidad para gasto como si se tratara de un impuesto indirecto.
66. Así, indica que, en el caso, el objeto que grava el legislador es un hecho cuya naturaleza recae en la afectación del suelo y subsuelo que componen el medio ambiente en el Estado, el cual de ninguna manera se relaciona con la capacidad contributiva de los sujetos obligados al pago del impuesto en cuestión.

67. Además, afirma que la base gravable del impuesto tampoco se relaciona con la capacidad contributiva, pues no se aplican ni miden unidades de valor que reflejen un haber patrimonial susceptible de ser gravado y con base en el cual sea posible aportar al gasto público.
68. Por otra parte, la promovente argumenta que existe una incongruencia en el diseño del tributo impugnado que trasciende a la forma en que los contribuyentes deben determinar los créditos fiscales a su cargo.
69. Al respecto, expone que la base gravable del impuesto en cuestión consiste en el volumen del material obtenido del suelo o subsuelo y a cada metro cúbico de material extraído se aplica una tasa del 3% sobre el monto total de la enajenación. En este sentido, aduce que las normas impugnadas presuponen que toda extracción de material será enajenada con posterioridad.
70. Asimismo, señala que el artículo 38 de la Ley de Hacienda impugnada establece que el impuesto se genera al momento en que se configura su objeto, es decir, al momento en que se lleva a cabo la extracción. Sin embargo, también prevé un diferimiento en la época de pago hasta el día diecisiete del mes siguiente al que se facture el volumen extraído.
71. Por ello, afirma que se afecta la seguridad jurídica de los contribuyentes, pues la causación del tributo, la aplicación de la tasa y la época de pago de ninguna manera atienden al objeto del impuesto. De ahí que no se tenga certeza del hecho verdaderamente gravado y de la manera en que se debe cumplir con la norma, a fin de realizar los pagos correspondientes.
72. También indica que el hecho de que la época de pago sea hasta el día diecisiete del mes siguiente al que se facture el volumen extraído, genera inseguridad jurídica, pues no queda claro si esa facturación implica la emisión del comprobante fiscal, la recepción del ingreso por la enajenación o algún otro supuesto.
73. De igual forma, señala que el último párrafo del artículo 38 referido, también actualiza una falta de certeza jurídica, al establecer que en caso de que el material extraído no haya sido enajenado en un ejercicio fiscal, las autoridades recaudadoras están facultadas para determinar la extracción del producto conforme a bitácoras, licencias, permisos y demás instrumentos que permitan medir el material obtenido.
74. Ello, a decir de la promovente, propicia un actuar arbitrario en el cobro de las contribuciones, pues si el material extraído no ha sido enajenado, no existe obligación de los contribuyentes de determinar el crédito fiscal según lo dispuesto por los preceptos reclamados; por lo que, en ese sentido, tampoco existe razón para que la autoridad cuantifique el volumen del material extraído.
75. Finalmente, argumenta que en caso de que se declare la invalidez de los preceptos impugnados, el cumplimiento de la obligación ambiental por parte de la entidad federativa no se vería afectado, toda vez que en el orden jurídico del Estado de Michoacán, existe una Ley de Responsabilidad Ambiental y un Código Penal, los cuales establecen reparaciones, compensaciones y sanciones por daños ocasionados al medio ambiente, por lo que las obligaciones estatales para la protección de este último están plenamente garantizadas.

## II. TRÁMITE

76. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad promovida por diversos diputados integrantes del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, con el número de expediente 99/2020, mediante acuerdo de seis de febrero de dos mil veinte. Además, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.
77. En esa misma fecha, el Presidente de este Alto Tribunal ordenó registrar la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el número de expediente 100/2020 y, al existir identidad respecto de las normas impugnadas, ordenó su acumulación con la acción de inconstitucionalidad 99/2020.
78. El Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad, por acuerdo de diez de febrero de dos mil veinte, y tuvo a los promoventes designando autorizados y delegados; señalando domicilio para oír y recibir notificaciones; y ofreciendo como pruebas las documentales que acompañaron.<sup>3</sup>
79. Asimismo, determinó que no procedía tener por desistidas a las diputadas Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez y María Teresa Mora Covarrubias, ya que la figura del desistimiento no es aplicable en las acciones de inconstitucionalidad, al ser un medio de control abstracto, mediante el cual se plantea una posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal.

<sup>3</sup> En contra de este acuerdo, el Poder Ejecutivo de Michoacán de Ocampo, por conducto de su Consejero Jurídico, interpuso el recurso de reclamación 27/2020-CA, mismo que fue desechado por la Segunda Sala, en sesión de quince de julio de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos.

80. De igual forma, ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán para que rindieran sus respectivos informes y señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones. Además, requirió al Poder Legislativo aludido para que enviara a este Alto Tribunal los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, y al Poder Ejecutivo referido para que enviara un ejemplar del Periódico Oficial en el que se publicaron las normas controvertidas.
81. Finalmente, ordenó dar vista del asunto a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su interés conviniera.
82. **Informes de las autoridades demandadas.** El Congreso del Estado de Michoacán, por conducto del Vicepresidente de la Mesa Directiva, y el titular del Poder Ejecutivo local, por conducto de su Consejero Jurídico, rindieron sus informes mediante escritos presentados el cinco y once de marzo de dos mil veinte, respectivamente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.
83. Al respecto, en el **Informe del Poder Legislativo del Estado de Michoacán** se argumenta que, en Sesión Extraordinaria del Pleno del Congreso del Estado de Michoacán, de treinta de diciembre de dos mil diecinueve, se aprobó en lo general la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el Ejercicio Fiscal 2020, con veintiocho votos a favor, siete en contra y ninguna abstención. De ahí que el tema de endeudamiento público haya sido aprobado por dos terceras partes de los diputados presentes, pues se necesitaban veintitrés votos a favor para alcanzar la mayoría calificada.
84. Después, indica que diversos diputados tuvieron como reservados los artículos 1º, 26 y 27 de la Ley de Ingresos de Michoacán para el año 2020. Respecto del artículo 1º, se sometió en votación nominal el proyecto de artículo reservado y se obtuvo un resultado de quince votos a favor, dieciocho en contra y ninguna abstención, por lo que se desechó la reserva y se sometió a votación nominal dicho precepto conforme al Dictamen, en donde se obtuvo un resultado de dieciocho votos a favor, catorce en contra y cero abstenciones. De ahí que se declaró aprobado en lo particular el artículo 1º conforme al Dictamen.
85. De esta forma, refiere que dado que el artículo 1º engloba todo el proyecto y el artículo 26 se encuentra vinculado al mismo, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Michoacán comunicó que la reserva a este último precepto ya no tenía razón de continuar. No obstante, el Presidente manifestó que por procedimiento sometería a votación el artículo 26 conforme al Dictamen y se obtuvieron dieciocho votos a favor, dieciséis en contra y cero abstenciones, por lo que se declaró aprobado en lo particular.
86. Asimismo, señaló que lo anterior no era el caso del artículo 27, entonces se sometió a votación el proyecto del artículo reservado y se obtuvo un resultado de diez votos a favor, veinticuatro en contra y ninguna abstención, por lo que se desechó la reserva y se sometió a votación nominal dicho precepto conforme al Dictamen, en donde se obtuvo un resultado de veinticuatro votos a favor, diez en contra y cero abstenciones. De ahí que se declaró aprobado en lo particular el artículo 27 conforme al Dictamen.
87. En ese sentido, argumenta que aun y cuando las votaciones en lo particular fueron diferentes a la votación en lo general, no debe soslayarse que lo consecutivo corre la misma suerte que lo principal, por lo que, si las reservas fueron desechadas, debe prevalecer la votación del Dictamen en lo general, el cual fue aprobado por las dos terceras partes de los miembros presentes.
88. Así, aduce que resulta ilegal lo pretendido por los promoventes respecto a que la votación de mayoría calificada únicamente opere para los artículos que versan sobre financiamiento, pues esos ingresos se vinculan con una sola cantidad en la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el Ejercicio Fiscal 2020 que fue aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión respectiva.
89. Luego, el Vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán indica que las mociones suspensiva y aclarativa que presentaron los diputados en la sesión extraordinaria en cuestión, se atendieron y discutieron conforme a la Ley Orgánica y de Procedimientos del Estado de Michoacán, pues los actos se llevaron a cabo de manera transparente, se concedió oportunamente la posibilidad de hacer valer las mociones y se sometieron a votación las mismas, en donde al no haber obtenido un resultado favorable, fueron desechadas, por lo que se continuó con el desarrollo de la sesión.
90. Además, señala que el Dictamen respectivo fue presentado con dispensa de su segunda lectura por considerarse de urgente y obvia resolución, por lo que dicha dispensa se sometió a votación económica y se aprobó con veintidós votos a favor, seis en contra y ninguna abstención. De ahí que se declaró aprobada la dispensa aludida, pues el Pleno del Congreso expresó su voluntad y cuando se manifiesta con una votación, ello conlleva a acciones definitivas.
91. De igual forma, expone que una vez hecho lo anterior, se concedió el uso de la palabra a los diputados presentes y después de que concluyeron las intervenciones respectivas, se sometió en votación económica si el Dictamen de la Ley de Ingresos se encontraba suficientemente discutido, lo cual obtuvo un resultado favorable.
92. Por tanto, concluye que sí se respetaron las formalidades del proceso legislativo para la creación de normas, pues se desarrollaron

los procedimientos pertinentes conforme a la ley y se respetaron las propuestas, así como las manifestaciones planteadas por los diputados del Congreso de Michoacán.

93. En otro orden de ideas, el Vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán argumenta que es falsa la afirmación de los promoventes relativa a que el Ejecutivo de dicha entidad federativa presentó una Iniciativa de Ley de Ingresos de forma extemporánea en la que incluyó la solicitud para que se autorizara contratar financiamiento.
94. Al respecto, expone que el Gobernador del Estado de Michoacán presentó la Iniciativa de Ley de Ingresos ante el Congreso de dicha entidad federativa el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, por lo que cumplió con la obligación prevista en el artículo 60, fracción VIII de la Constitución local.
95. Asimismo, señala que el artículo 5° de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios establece que en los casos en que las entidades federativas aprueben sus Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egreso después de la publicación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, las estimaciones de participaciones y Transferencias federales etiquetadas que se incluyan en los ordenamientos locales referidos no deberán exceder a las previstas en los ordenamientos federales aludidos.
96. En ese sentido, indica que el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve se publicó la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020 en el Diario Oficial de la Federación; de ahí que resultaba indispensable realizar los ajustes correspondientes a la Iniciativa de Ley de Ingresos de Michoacán entregada oportunamente, con el objetivo de cumplir con el artículo 5° de la Ley de Disciplina Financiera, lo cual, efectivamente, se hizo cuando el Poder Ejecutivo de Michoacán presentó el alcance respectivo el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve.
97. Por tanto, afirma que no existen las violaciones que pretenden los promoventes, pues de no haberse presentado el alcance referido, habría inconsistencias fiscales y se incurriría en responsabilidades por no atender lo previsto en las diversas leyes en materia financiera.
98. Por otra parte, el Vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán aduce que carece de razón el argumento de los promoventes relativo a que no se analizó ni se aprobó algún proyecto de Dictamen en la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas. Al respecto, señala que del acta de la reunión de trabajo se sigue que los diputados integrantes de dichas Comisiones realizaron consideraciones respecto del tema de financiamiento y de los demás inherentes a la Ley de Ingresos, por lo que después de haber discutido ampliamente esos temas, quedó aprobado por mayoría el Dictamen respectivo.
99. También, refiere que, si bien el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve se turnó, entre otras, la Iniciativa de Ley de Ingresos de Michoacán para el año 2020 y ese mismo día por la noche se decidió aprobarla, lo cierto es que lo que hicieron las Comisiones Unidas fue continuar con los trabajos legislativos que dieron inicio desde el tres de diciembre de dos mil diecinueve.
100. Asimismo, argumenta que la afirmación de los promoventes relativa a que no se permitió realizar un debate parlamentario tanto en las Comisiones como en el Pleno del Congreso, respecto de la procedencia de la solicitud de financiamiento, carece de sustento. Ello, pues la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020 se aprobó por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión extraordinaria correspondiente; además de que en la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas se aprobó el análisis de capacidad de pago del Gobierno del Estado de Michoacán.
101. En otro aspecto, el Vicepresidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán afirma que los impuestos ecológicos previstos en la Ley de Hacienda de dicha entidad federativa no vulneran los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que su objeto y base gravable atienden a la capacidad contributiva de los sujetos, y se establecen claramente los elementos esenciales de dichos tributos; además de que existe la obligación de los ciudadanos de contribuir al gasto público en la entidad federativa en que residen.
102. De igual forma, indica que la regulación de los impuestos ecológicos no es una materia exclusiva de la Federación, por lo que válidamente una entidad federativa puede establecer su imposición con la finalidad de contar con recursos que le permitan atender su obligación de proteger la salud y el medio ambiente, de conformidad con el artículo 4° de la Constitución Federal.
103. En ese sentido, solicita que se atienda a lo determinado por este Alto Tribunal al resolver la Controversia Constitucional 56/2017, en lo relativo al tema de impuestos ecológicos.
104. Finalmente, expone que existe una causa de improcedencia respecto a la acción de inconstitucionalidad promovida por diversos diputados del Congreso del Estado de Michoacán, pues dos diputadas que firmaron la demanda se desistieron de la misma.
105. De esta forma, señala que, si bien la figura del desistimiento no es aplicable en dicho medio de control constitucional, no debe pasar

- inadvertida la voluntad de esas diputadas, pues con su decisión de desistirse, los diputados del Congreso de Michoacán ya no cuentan con legitimación activa para promover la acción de inconstitucionalidad, al no cumplir con el porcentaje requerido para tal efecto.
106. Por otra parte, en el **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán** se indica que los artículos 1º, 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020 no poseen las características de ser normas generales, abstractas e impersonales, pues se tratan de meras autorizaciones dadas al Poder Ejecutivo del Estado para celebrar los actos que se requieran para formalizar la contratación de financiamiento y la reestructura y/o refinanciamiento de la deuda pública, por lo que una vez que se lleve a cabo dicha actividad, se extinguirá el contenido del acto que lo autorizó.
  107. En ese sentido, indica que si bien los artículos cuya invalidez se demanda son actos formalmente legislativos, lo cierto es que materialmente constituyen un acto administrativo con efectos concretos, específicos y precisos. Por tanto, al carecer de los elementos esenciales de una norma general, ello conlleva a la improcedencia de la acción.
  108. Después, expone que en la jurisprudencia P./J. 100/2010, esta Suprema Corte determinó las condiciones constitucionales que deben respetar las entidades federativas para adquirir deuda pública, a saber: a) que la contratación de la deuda pública sea en moneda nacional y con Gobiernos o Instituciones Mexicanas; b) que el destino de la adquisición de la deuda pública sea exclusivamente para inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura; c) el principio de unidad o concentración de las finanzas estatales, lo que incluye a la administración descentralizada; y d) una coparticipación legislativo-ejecutivo en materia de endeudamiento, conforme al cual se definen facultades tanto de ejercicio potestativo como obligatorio.
  109. De esta forma, aduce que los artículos 1º, 26, 27 y 28 de la Ley de Ingresos para el Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020 cumplen con las condiciones referidas.
  110. Al respecto, señala que en el artículo 1º aludido se previó una cantidad en moneda nacional por concepto de ingresos de financiamiento y se precisó que es un financiamiento interno. Además, los artículos 26, primer párrafo y fracción IV, así como 27, primer párrafo y fracción IV, establecen que el máximo de deuda pública a contratar será en moneda nacional y que será con instituciones financieras mexicanas.
  111. Asimismo, indica que el artículo 26, fracción I, de la ley en cuestión establece que cierta cantidad del financiamiento debe destinarse para inversiones públicas productivas y la cantidad restante para la constitución de fondos de reserva. También, el artículo 27 prevé la contratación de deuda para destinarlo al refinanciamiento y/o reestructuración de los créditos a largo plazo a cargo del Estado y a la constitución de fondos de reserva, así como para realizar diversas operaciones y actos relacionados.
  112. De igual forma, afirma que el principio de unidad o concentración de las finanzas estatales no debía establecerse en los preceptos impugnados, pues no se contempla la adquisición de deuda por parte de algún organismo descentralizado, ni tampoco de algún Municipio en el que el Estado deba ser aval solidario.
  113. Por último, argumenta que en todo momento hubo una coparticipación entre el Legislativo y el Ejecutivo del Estado de Michoacán, ya que el Congreso aprobó y autorizó el ingreso por financiamiento interno, se estipularon los montos máximos de contratación de financiamiento y quedaron previstos en la Ley de Ingresos respectiva, además de que se estableció la fuente de pago y el tiempo máximo por el que podría contratarse la deuda pública. Ello, en concordancia con la diversa jurisprudencia P./J. 102/2010, que prevé las reglas de colaboración y corresponsabilidad entre los poderes locales.
  114. Por tanto, concluye que la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del Año 2020 goza de regularidad constitucional, al haberse emitido respetando todos los parámetros establecidos en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal.
  115. Posteriormente, el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán dio contestación a cada uno de los conceptos de invalidez. En relación con el primero, refirió que el argumento relativo a que la aprobación de la deuda pública no se dio con la mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente, resulta falso.
  116. Al respecto, señala que la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020 fue aprobado en lo general por veintiocho votos a favor, siete votos en contra y cero abstenciones, esto es, alcanzó la mayoría calificada superior a las dos terceras partes de los diputados presentes (treinta y cinco) y se reservaron en lo particular los artículos 1º, 26 y 27 de la misma ley.
  117. Así, indica que los diputados que hicieron la reserva correspondiente sometieron la propuesta respectiva en el orden numérico del articulado reservado. En primer término, se desechó la reserva al artículo 1º referido, con quince votos a favor, dieciocho en contra y cero abstenciones; e inmediatamente se aprobó por votación nominal conforme al dictamen con dieciocho votos a favor, quince

en contra y cero abstenciones.

118. Por ello, argumenta que la afirmación de los promoventes en la que aducen una transgresión a las reglas de votación respecto del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020 es inoperante, pues, en todo caso, la votación que se hizo sobre ese precepto nunca debió llevarse a cabo.
119. En efecto, expone que la reserva al artículo 26 aludido se declaró sin materia y ya no tenía «razón de ser», porque se aprobó el artículo 1º de la ley en cuestión y el mismo engloba todo el proyecto. No obstante, se sometió a votación dicho artículo 26 de la Ley de Ingresos de Michoacán para el año 2020 conforme al Dictamen y se aprobó en lo particular con dieciocho votos a favor, dieciséis en contra y cero abstenciones.
120. De esta forma, señala que el Presidente del Congreso no debió someter a votación en lo particular, conforme al dictamen, el artículo 26, toda vez que, de conformidad con el artículo 251 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, dicha votación se prevé únicamente para los casos en que no se aprueba un proyecto de artículo reservado, lo que en el caso no ocurrió porque la reserva se declaró sin materia y la ley impone que se tenga como si la misma nunca hubiere existido.
121. Por el contrario, indica que al dejar de existir la reserva formulada al artículo 26 aludido, debió prevalecer la aprobación del Dictamen en lo general para dicho precepto, de conformidad con el 250 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, lo cual, en el caso, consistió en veintiocho votos a favor, siete en contra y ninguna abstención, es decir, una votación favorable de las dos terceras partes de los diputados presentes.
122. Asimismo, señala que el artículo 1º de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020 no constituye una norma que autorice a contraer obligaciones u empréstitos, sino que únicamente establece los ingresos que percibirá el Gobierno de Michoacán en el Ejercicio Fiscal 2020. Además, expone que se realizó la votación de la reserva del artículo 27, la cual fue desechada por diez votos a favor, veinticuatro en contra y cero abstenciones; e inmediatamente se aprobó en lo particular dicho precepto conforme al dictamen con veinticuatro votos a favor, diez en contra y cero abstenciones.
123. Por tanto, concluye que la autorización del financiamiento y el monto máximo a contratar se realizó con la aprobación de más de las dos terceras partes de los diputados presentes, por lo que se cumplió con los artículos 117, fracción VIII, de la Constitución Federal y 23 de la Ley de Disciplina Financiera.
124. Por otra parte, respecto del segundo concepto de invalidez, el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán afirma que, si bien el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve se presentaron adecuaciones a la iniciativa de Ley de Ingresos que se presentó oportunamente, ello no significa que se hayan presentado dos iniciativas para la misma ley, pues únicamente se agregó la solicitud de contratación de deuda pública, la cual no tiene un término establecido en la Constitución Federal o en leyes secundarias para ser presentada, por lo que el Gobernador del Estado se encuentra en posibilidad para hacerlo en cualquier momento.
125. Por cuanto hace al argumento relativo a que existieron violaciones al procedimiento por falta de Dictamen, indica que resulta falso, pues los promoventes reconocen en su demanda que el mismo existe y fue debidamente aprobado y firmado por los diputados integrantes de las Comisiones Unidas respectivas.
126. Asimismo, señala que es incorrecta la afirmación de que no se analizó ni se discutió el Dictamen, pues en la versión estenográfica de la sesión extraordinaria correspondiente se advierten las conclusiones y consideraciones a que llegaron los diputados encargados de dictaminar la iniciativa en cuestión, en donde manifestaron que se estudió y analizó el contenido de la misma. Además de que en dicha versión estenográfica se observa que el Dictamen fue debida y suficientemente debatido en el Pleno del Congreso, con la participación de todas las fuerzas políticas.
127. También, aduce que, tanto de la exposición de motivos como del Dictamen, se sigue que las Comisiones Unidas sí tuvieron elementos suficientes para analizar, estudiar y debatir la solicitud de financiamiento, la capacidad de pago del Estado de Michoacán, el destino del financiamiento y la fuente de pago.
128. De igual forma, expone que el Presidente del Congreso de Michoacán sí tomó en consideración las mociones suspensivas y aclarativas presentadas por diversos diputados, pero las sometió a votación de conformidad con el artículo 257 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán y fueron desechadas por mayoría de votos.
129. Por cuanto hace a la dispensa de la segunda lectura del Dictamen de la Ley de Ingresos en cuestión, argumenta que se hizo con fundamento en el artículo 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, pues se sometió a votación de los diputados presentes y tuvo como causa notoria que el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve debía estar aprobada dicha Ley de Ingresos.

130. Aunado a lo anterior, expone que, si se considera que existió alguna violación a las reglas del proceso legislativo, lo cierto es que aun en ese supuesto las violaciones no habrían afectado de manera fundamental la validez de las normas impugnadas, pues los principios que rigen el procedimiento para la creación de normas fueron respetados, en particular, aquel que exige la participación y deliberación de todas las fuerzas políticas en un órgano de esa naturaleza.
131. Finalmente, en relación con el tercer concepto de invalidez, relativo a los impuestos ecológicos por extracción de minerales, el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán señala que este Alto Tribunal ya reconoció la facultad de las entidades federativas para imponer contribuciones en materia ecológica, al resolver la controversia constitucional 56/2017.
132. Asimismo, indica que si bien el artículo 22 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente prevé que se consideran instrumentos económicos de carácter fiscal los estímulos fiscales que incentiven el cumplimiento de los objetivos de política ambiental, ello no implica que dentro de dichos instrumentos no se deban de considerar las contribuciones o tributos en materia ambiental.
133. Al respecto, aduce que en dicho precepto solo se enunció a los estímulos fiscales como uno de los instrumentos económicos de carácter fiscal, pero eso no significa que esos instrumentos se agoten ahí, ya que el legislador buscó hacer efectivos los principios de quien contamina asuma los costos de su actividad y de quien invierta en la conservación ecológica sea incentivado.
134. De esta forma, argumenta que la finalidad buscada con los impuestos ecológicos previstos en la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el Ejercicio Fiscal 2020 no es propiamente sancionar ni recaudar ingresos, sino establecer una medida legislativa para hacer efectivos los derechos a la salud y a un medio ambiente sano, así como para cumplir con los compromisos internacionales celebrados por el Estado Mexicano para abatir el cambio climático.
135. En este sentido, afirma que, si bien lo anterior podría implicar recaudar ingresos, pues por definición toda contribución tiene inmersa esa finalidad, lo cierto es que el hecho de que el sistema tributario ayude a una entidad federativa a recaudar recursos para satisfacer necesidades colectivas y sociales, no vulnera los fines previstos en el artículo 4º de la Constitución Federal, sino que constituye un medio más para buscar satisfacerlos.
136. **Cierre de la instrucción.** El Ministro instructor tuvo por rendido el informe y cumplido el requerimiento del Congreso del Estado de Michoacán, por acuerdo de once de marzo de dos mil veinte. Asimismo, tuvo por rendido el informe y cumplido el requerimiento del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, por acuerdo de trece de marzo de dos mil veinte; además, en este último puso los autos a la vista de las partes a fin de que formularan por escrito sus alegatos.
137. Una vez recibidos los alegatos, fue decretado el cierre de instrucción del asunto, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente, mediante acuerdo de quince de julio de dos mil veinte.

### III. COMPETENCIA

138. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada, de conformidad con los artículos 105, fracción II, incisos d) y g), de la Constitución Federal; 1º de la Ley reglamentaria de la materia; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario 5/2013 de este Alto Tribunal.

### IV. OPORTUNIDAD

139. Las normas generales impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. Así, el plazo de treinta días naturales, previsto 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,<sup>4</sup> para promover las acciones de inconstitucionalidad, transcurrió del miércoles uno al jueves treinta de enero de dos mil veinte.
140. Por tanto, si las demandas se presentaron el **treinta de enero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, es claro que su presentación fue oportuna.**

<sup>4</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.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles».

## V. LEGITIMACIÓN

141. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal, las acciones de inconstitucionalidad pueden promoverse por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano.<sup>5</sup>
142. A su vez, el artículo 62 de la Ley Reglamentaria de la materia prevé que la demanda en que se promueva la acción debe estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.<sup>6</sup>
143. Por otra parte, el artículo 19 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo establece que el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denomina Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo,<sup>7</sup> el cual, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 20 de dicha Constitución local, está integrado por veinticuatro diputados electos según el principio de mayoría relativa y dieciséis diputados electos según el principio de representación proporcional.<sup>8</sup>
144. En el caso, la demanda fue firmada por Teresa López Hernández, Cristina Portillo Ayala, Zenaida Salvador Brigido, Alfredo Ramírez Bedolla, Antonio de Jesús Madriz Estrada, Fermín Bernabé Bahena, Sergio Báez Torres, Laura Granados Beltrán, Sandra Luz Valencia, Mayela Del Carmen Salas Sáenz, Osiel Equihua, Francisco Cedillo de Jesús, Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez y María Teresa Mora Covarrubias, en su carácter de Diputados integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, lo cual acreditaron con copias certificadas de las constancias de mayoría y de asignación proporcional.
145. Luego, si el Congreso del Estado de Michoacán se integra por un total de cuarenta legisladores, se concluye que los catorce diputados que firmaron la demanda tienen legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2020, así como de la Ley de Hacienda, ambas del Estado de Michoacán, al representar más del treinta y tres por ciento requerido para tal efecto.
146. Sin que obste a lo anterior, el argumento expuesto en el informe del Congreso de Michoacán, en el sentido de que dos de las legisladoras que suscribieron la demanda respectiva (Brenda Fabiola Gutiérrez y María Teresa Mora Covarrubias), presentaron escritos de desistimiento, con lo cual ya no se alcanzó el treinta y tres por ciento de legisladores requeridos para promover la acción de inconstitucionalidad 99/2020.
147. Dicho planteamiento es infundado, en atención a que, tal y como lo reconoce el propio órgano legislativo demandando, la figura del desistimiento no es aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, ya que en términos del artículo 20, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, el desistimiento no procede tratándose de normas generales.<sup>9</sup>
148. Luego, si en el caso fueron impugnados los Decretos 314 y 315, en los que, respectivamente, se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo y se expidió la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2020 de esa misma entidad federativa, no es jurídicamente viable tener por desistidas a las legisladoras señaladas, al estar de por medio la impugnación de normas generales.<sup>10</sup>
149. Por otra parte, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que la Comisión Nacional de los Derechos

<sup>5</sup> «Artículo 105. [...]

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;» [...]

<sup>6</sup> «Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. [...]»

<sup>7</sup> «Artículo 19. Se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea que se denominará: Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo».

<sup>8</sup> «Artículo 20. [...]

El Congreso del Estado estará integrado por veinticuatro diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y dieciséis diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista de candidatos votados en una circunscripción plurinominal».

<sup>9</sup> «Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales».

<sup>10</sup> Circunstancia que inclusive así fue indicada en el acuerdo de diez de febrero de dos mil veinte, emitido por el Ministro instructor.

Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Ley Fundamental y en los tratados internacionales de los que México sea parte.<sup>11</sup>

150. Asimismo, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos prevé la facultad del Presidente de dicho organismo constitucional autónomo de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal que vulneren derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte.<sup>12</sup>
151. En el caso, María del Rosario Piedra Ibarra promovió la acción de inconstitucionalidad 100/2020, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo cual acreditó con copia certificada de su designación en ese cargo.
152. Por tanto, se le debe reconocer legitimación para promover el presente medio de control constitucional, en el que sustancialmente pretende demostrar que diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo vulneran los derechos de seguridad jurídica, así como los principios tributarios de legalidad y proporcionalidad, previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.<sup>13</sup>

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

153. **A) Carácter de normas generales de los artículos 1º, 26 y 27 de la Ley de Ingresos impugnada.** El Poder Ejecutivo demandado señala en su informe que debe decretarse el sobreseimiento respecto de los artículos 1º, 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020, al no ser normas generales, sino actos administrativos que entrañan autorizaciones al Poder Ejecutivo local para celebrar los actos que se requieran para formalizar la contratación de financiamiento y la reestructura y/o refinanciamiento de la deuda pública, por lo que una vez que se lleve a cabo dicha actividad, se extinguirá el contenido del acto que lo autorizó.
154. Dicho planteamiento es infundado y para demostrarlo conviene recordar que en la acción de inconstitucionalidad 31/2019,<sup>14</sup> este Tribunal Pleno hizo referencia a la interpretación del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, en el sentido de que ese precepto señala la procedencia de la acción de inconstitucionalidad únicamente en contra de «normas generales», como género de la materia sujeta a impugnación.
155. En otras palabras, este Pleno indicó que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control constitucional para impugnar normas generales que, en forma abstracta, se refiere a leyes, formal y materialmente hablando, mas no a cualquier norma general, y menos aún, a actos que, aunque sean emitidos por los órganos legislativos y que dado su contenido, eventualmente pudieran tener efectos hacia la sociedad, no reúnen ambas características; esto es, que sean formal y materialmente legislativos.
156. Así, el criterio de esta Suprema Corte es que la acción de inconstitucionalidad procede en contra de cualquier ley, como acto formalmente legislativo. Una ley presupone la concurrencia de un criterio material, en donde todas sus normas gozan de las características de generalidad, abstracción e impersonalidad. Sin embargo, a este criterio se le han hecho varias matizaciones. La primera es que, para verificar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, no debe atenderse sólo a la designación que se le haya dado al tratado, ley o decreto impugnados al momento de su creación, como reflejo o no de la existencia de un acto legislativo, sino un estudio al margen de su mera denominación.
157. En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 4/1998<sup>15</sup>, se razonó que para verificar si se estaba ante una norma general susceptible

<sup>11</sup> «Artículo 105. [...]

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>12</sup> «Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: [...]

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y [...]

<sup>13</sup> Al respecto, se destaca que este Tribunal Pleno ya ha reconocido la legitimación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas generales de carácter tributario en diversos precedentes, entre ellos, la acción de inconstitucionalidad 88/2020, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte.

<sup>14</sup> Resuelta en sesión de uno de julio de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán y aprobada por unanimidad de once votos en lo concerniente a la interpretación del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal en el concepto de «normas generales».

<sup>15</sup> Resuelta en sesión de veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y ocho, bajo la ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

de impugnación en una acción de inconstitucionalidad, no era relevante su denominación sino sus características formales y sus elementos materiales de generalidad, abstracción e impersonalidad, pues hay ocasiones en que a leyes se les denomina como decretos y viceversa; así como se precisó que lo que trasciende es que en una ley se prevén supuestos generales, abstractos e impersonales, mientras que un decreto en estricto sentido se establecen casos determinados y específicos por tiempo, personas o lugares.

158. De igual forma, este Tribunal Pleno ha señalado que, consecuentemente, no sólo importa para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad el carácter formal de una norma como ley, sino también su conceptualización material, pues en el texto constitucional se utiliza el término «norma general». Sobre este punto, en la acción de inconstitucionalidad 4/2011<sup>16</sup>, se argumentó que el uso del concepto «norma general» tiene como objetivo ampliar los elementos identificadores de una norma impugnada en acción de inconstitucionalidad: en primer lugar, porque se tiene que dar una utilidad al término «norma general» del texto constitucional; y, en segundo, porque también debe tomarse en cuenta que la propia fracción II del artículo 105 constitucional regula la procedencia de la acción en contra de «leyes federales», «leyes locales» o «leyes electorales».
159. Por ello, en ese precedente se determinó que en una acción de inconstitucionalidad pueden ser reclamables las leyes, las que presuponen que su contenido es abstracto, impersonal y general (que es un acto formalmente legislativo); sin embargo, también se acepta que, si se examinara únicamente la característica formal de la legislación, se dejarían fuera otras normas que constitucionalmente pretenden ser objeto de control de la acción de inconstitucionalidad. De manera que la finalidad del concepto de «norma general», como presupuesto de procedencia de la acción de inconstitucionalidad, es extender la competencia de la materia impugnada no sólo a las disposiciones vistas o denominadas formalmente como una «ley», sino a otras que comparten materialmente sus características como, por ejemplo, los tratados internacionales o reglamentos de ley.
160. En consecuencia, esta Suprema Corte ya ha interpretado el artículo 105, fracción II, de la Ley Fundamental, estableciendo que la acción de inconstitucionalidad sólo procede en contra de normas formalmente legislativas y que cumplan a su vez los requisitos materiales de lo que se ha conceptualizado como normas generales, con las excepciones y aclaraciones previamente explicadas.
161. En el caso, los artículos 1º, 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020 establecen:

**Artículo 1º.** En el Ejercicio Fiscal 2020, el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, percibirá ingresos por un monto de \$75,914,903,948.00 (Setenta y cinco mil novecientos catorce millones novecientos tres mil novecientos cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.) proveniente de los conceptos y en las cantidades estimadas que se enumeran a continuación.

[N. DE E. VÉASE TABLA EN LA TRIGÉSIMA SECCIÓN DEL P.O. DE 31 DE DICIEMBRE DE 2019, PÁGINAS DE LA 1 A LA 5.]

El Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración informará trimestralmente al Congreso del Estado, dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes al trimestre de que se trate, sobre los ingresos percibidos por el Gobierno del Estado, con relación a los montos estimados que se señalan en el artículo 1º de esta Ley, excepto los correspondientes al último trimestre, cuya información quedará comprendida en la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal del Ejercicio Fiscal 2020.

**Artículo 26.** Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, la contratación de financiamiento con las instituciones del sistema financiero mexicano, hasta por la cantidad de \$4,090'000,000.00 (Cuatro mil noventa millones de pesos 00/100 M.N.), a través de uno o varios créditos, para destinarlo a las inversiones públicas productivas y a la constitución de fondos de reserva, así como para realizar diversas operaciones y actos relacionados, bajo los siguientes términos:

I. El financiamiento a que se refiere el párrafo anterior deberá destinarse a:

[N. DE E. VÉASE TABLA EN LA TRIGÉSIMA SECCIÓN DEL P.O. DE 31 DE DICIEMBRE DE 2019, PÁGINA 10.]

(a) Hasta la cantidad de \$4,000'000,000.00 (Cuatro mil millones de pesos 00/100 M.N.), a las inversiones públicas productivas en los siguientes rubros de inversión:

Lo anterior en el entendido que si por imposibilidad jurídica o material, retrasos en la asignación de los proyectos, o bien, en el caso de economías en los procesos de adjudicación y desarrollo de las obras, el Titular del Poder Ejecutivo podrá,

<sup>16</sup> Resuelta en sesión de seis de diciembre de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

previo dictamen de la Comisión de Gasto Financiamiento, destinar el recurso del financiamiento previsto para determinado rubro de inversión, a otro de los rubros de inversión antes señalados, siempre y cuando no se rebase el monto total de financiamiento autorizado. El Ejecutivo del Estado informará al Congreso del Estado sobre las reasignaciones del financiamiento en los términos del presente párrafo y su aplicación en los informes financieros trimestrales que correspondan.

(b) Hasta la cantidad de \$90'000,000.00 (Noventa millones de pesos 00/100 M.N.) a la constitución de los fondos de reserva.

II. El financiamiento podrá contratarse hasta por un plazo de 20 (veinte) años, contados a partir de la primera disposición del crédito correspondiente.

III. En los créditos que documenten el financiamiento se podrá estipular un periodo de gracia para pago de capital hasta de 12 (doce) meses, contados a partir de la primera disposición del crédito.

IV. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración para que suscriba, con las instituciones del sistema financiero mexicano que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, instrumentos derivados asociados a los créditos que se celebren con base en el presente artículo y/o a los financiamientos que constituyen la deuda pública del Estado, con las características, monto, plazo, condiciones y términos que determine la Secretaría de Finanzas y Administración al momento de celebrar los instrumentos jurídicos que documenten dichas operaciones, los cuales podrán tener la misma fuente de pago que los créditos a los que se encuentren asociados, con la prelación que para tales efectos se estipule en el fideicomiso correspondiente.

V. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que afecte como fuente de pago de los créditos e instrumentos derivados que se contraten con base en este artículo, el derecho y los ingresos hasta del 18% (dieciocho por ciento) de las participaciones federales que le corresponden al Estado del Fondo General de Participaciones, excluyendo el porcentaje que con cargo a dicho fondo corresponde a los Municipios, así como cualquier otro derecho e ingreso que, en su caso, lo modifique, sustituya o complemente, sin afectar derechos de terceros.

VI. La afectación a que se refiere la fracción V de este artículo podrá formalizarse mediante la constitución de uno o varios fideicomisos irrevocables de administración y fuente de pago, con la institución financiera de su elección y/o a través de fideicomisos previamente constituidos para tal efecto. Asimismo, en el caso que resulte necesario y/o conveniente para la instrumentación de las operaciones a que se refiere el presente artículo, se autoriza la modificación integral o parcial de los contratos de fideicomiso y fideicomisos maestros vigentes a la fecha, previo cumplimiento de los requisitos contractuales estipulados en dichos contratos.

Asimismo, la Secretaría de Finanzas y Administración podrá instrumentar el o los nuevos fideicomisos como fideicomisos maestros, es decir, como mecanismos que puedan servir como fuente de pago de los financiamientos y operaciones que se celebren con base en el presente artículo, así como de otras operaciones que se celebren en el futuro, siempre y cuando se estipule en el o los fideicomisos respectivos, que se acredite la autorización del H. Congreso del Estado de la operación de que se trate, para que proceda su inscripción en el registro del fideicomiso, o bien, que se trata de un caso de excepción de la autorización del H. Congreso del Estado en términos de la normatividad aplicable, así como reglas claras para la asignación y distribución del patrimonio del fideicomiso entre los fideicomisarios respectivos.

En el fideicomiso deberá estipularse que, una vez que se hayan liquidado en su totalidad los contratos y operaciones que se encuentren inscritos en el mismo, se revertirá al Estado el derecho a las participaciones que se hubiere afectado como fuente de pago de los mismos, así como cualesquiera cantidades líquidas que existieran en las cuentas del fideicomiso correspondiente.

El o los fideicomisos que se constituyan en términos del presente artículo no serán considerados fideicomisos públicos paraestatales y no formarán parte de la Administración Pública Paraestatal.

El Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, deberá notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la constitución del o de los fideicomisos a que se refiere esta fracción, instruyéndola irrevocablemente para que, respecto de cada ministración o entrega de participaciones, abone los flujos correspondientes de las participaciones fideicomitidas en el fideicomiso respectivo, hasta el pago total de las operaciones que se encuentren inscritas en el mismo.

VII. El proceso de contratación del financiamiento y los instrumentos derivados se realizará en términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, a efecto de obtener las mejores condiciones de mercado. Los aspectos no previstos en las disposiciones aplicables serán definidos por la Secretaría de Finanzas y Administración.

VIII. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que negocie y apruebe las bases, términos, condiciones y modalidades que estime necesarias o convenientes, así como que suscriba los contratos, convenios, títulos

y documentos para la contratación de las operaciones que se autorizan en el presente artículo, incluyendo títulos de crédito y demás instrumentos legales requeridos para tales efectos.

IX. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que realice todas las gestiones, negociaciones y trámites necesarios ante las entidades públicas y privadas que correspondan, tendientes a la celebración del financiamiento y, en su caso, de los instrumentos derivados, la constitución y/o modificación de los fideicomisos irrevocables de administración y pago, así como para celebrar todos los actos jurídicos necesarios o convenientes para dar cumplimiento al presente artículo y, en su momento, a los instrumentos jurídicos que con base en el mismo se hubieran suscrito.

X. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, a realizar las contrataciones y erogaciones que resulten necesarias para la instrumentación de los financiamientos y los instrumentos derivados, tales como, la contratación de fiduciarios, calificadoras, asesores, notarios, entre otros servicios que, en su caso, se requieran para el diseño y la instrumentación de las operaciones que se celebren al amparo del presente artículo, en el entendido que dichas contrataciones serán cubiertas con cargo a los recursos presupuestales del Estado.

XI. Cuando el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, realice las operaciones a que se refiere este artículo, se tendrá por modificado el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020, en el capítulo del gasto denominado deuda pública considerando el monto del servicio de la deuda que resulte de las operaciones contratadas y ejercidas al amparo del presente artículo.

XII. El Ejecutivo del Estado de Michoacán, con el apoyo de la Secretaría de Finanzas y Administración, deberá prever en el proyecto de presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, el pago y servicio de los créditos y, en su caso, instrumentos derivados que se contraten al amparo del presente artículo, hasta su total liquidación.

Las autorizaciones contenidas en el presente artículo se otorgaron previo análisis de la capacidad de pago del Estado, del destino del financiamiento y de los instrumentos derivados, y del otorgamiento de recursos como fuente de pago, con el voto requerido en términos del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y 2º, párrafo quinto, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

**Artículo 27.** Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, la contratación de financiamiento con las instituciones del sistema financiero mexicano, hasta por la cantidad de \$17,246'845,100.74 (Diecisiete mil doscientos cuarenta y seis millones ochocientos cuarenta y cinco mil cien pesos 74/100 M.N.) a través de uno o varios créditos, para destinarlo al refinanciamiento y/o la reestructuración de los créditos de largo plazo a cargo del Estado y a la constitución de fondos de reserva, así como para realizar diversas operaciones y actos relacionados, bajo los siguientes términos:

I. El financiamiento a que se refiere el párrafo anterior deberá destinarse a:

(a) Al refinanciamiento de los siguientes créditos:

[N. DE E. VÉASE TABLA EN LA TRIGÉSIMA SECCIÓN DEL P.O. DE 31 DE DICIEMBRE DE 2019, PÁGINA 12.] Asimismo, se podrán refinanciar los siguientes créditos celebrados con fundamento en el artículo 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, los cuales se encuentran en proceso de inscripción ante el Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios (el «Registro Público Único»):

(i) El contrato de apertura de crédito simple celebrado entre el Estado, en calidad de acreditado, y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, en calidad de acreditante, de fecha 16 de diciembre de 2019, hasta por la cantidad de \$1,149'607,059.02 (Un mil ciento cuarenta y nueve millones seiscientos siete mil cincuenta y nueve pesos 02/100 M.N.), para el refinanciamiento del crédito celebrado con Banco Interacciones, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Interacciones (hoy Banco Mercantil del Norte, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte) con clave de inscripción en el Registro Público Único P16-1217124; y,

(ii) El contrato de apertura de crédito simple celebrado entre el Estado, en calidad de acreditado, y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, en calidad de acreditante, de fecha 16 de diciembre de 2019, hasta por la cantidad de \$1,218'487,427.00 (Un mil doscientos dieciocho millones cuatrocientos ochenta y siete mil cuatrocientos veintisiete pesos 00/100 M.N.), para el refinanciamiento del crédito celebrado con Banco Mercantil del Norte, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte con clave de inscripción Registro Público Único 101/2011.

(b) Hasta la cantidad de \$360'364,471.42 (Trescientos sesenta millones trescientos sesenta y cuatro mil cuatrocientos setenta y un pesos 42/100 M.N.) a la constitución de los fondos de reserva.

II. El financiamiento podrá contratarse hasta por un plazo de 20 (veinte) años, contados a partir de la primera disposición del crédito correspondiente.

III. En los créditos que documenten el financiamiento se podrá estipular un periodo de gracia para pago de capital hasta de 12 (doce) meses, contados a partir de la primera disposición del crédito.

IV. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que suscriba, con las instituciones del sistema financiero mexicano que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, instrumentos derivados asociados a los créditos que se celebren con base en el presente artículo y/o a los financiamientos que constituyen la deuda pública del Estado, con las características, monto, plazo, condiciones y términos que determine la Secretaría de Finanzas y Administración al momento de celebrar los instrumentos jurídicos que documenten dichas operaciones, los cuales podrán tener la misma fuente de pago que los créditos a los que se encuentren asociados, con la prelación que para tales efectos se estipule en el fideicomiso correspondiente.

Asimismo, en relación con los instrumentos derivados de intercambio de tasas actualmente asociados a los créditos que serán objeto de refinanciamiento y/o reestructuración, el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración podrá, en términos de la normatividad aplicable, darlos por terminados anticipadamente, o bien, vincularlos de manera individual o global a los nuevos créditos que se celebren en términos de presente artículo, pudiendo tener la misma fuente de pago que los nuevos créditos a los que se les asocie.

V. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que afecte, como fuente de pago de los créditos e instrumentos derivados que se contraten con base en este artículo:

(a) El derecho y los ingresos hasta del 80% (ochenta por ciento) de las participaciones federales que le corresponden al Estado del Fondo General de Participaciones, excluyendo el porcentaje que con cargo a dicho fondo corresponde a los Municipios, así como cualquier otro derecho e ingreso que, en su caso, lo modifique, sustituya o complemente, sin afectar derechos de terceros, y

(b) El derecho y los ingresos hasta del 25% (veinticinco por ciento) del Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (el «FAFEF»), así como aquellos fondos que en el futuro lo sustituyan y/o complementen.

Para la afectación a que se refiere el párrafo anterior, el Estado en términos del artículo 50 de la Ley de Coordinación Fiscal podrá destinar, cada año, al servicio de las obligaciones contraídas hasta la cantidad que resulte mayor entre aplicar el 25% (veinticinco por ciento) a los recursos del FAFEF que le correspondan al Estado en el ejercicio fiscal de que se trate, o bien, a los recursos del FAFEF del ejercicio fiscal del año de contratación de las obligaciones.

VI. Las afectaciones a que se refiere la fracción V de este artículo podrán formalizarse mediante la constitución de uno o varios fideicomisos irrevocables de administración y fuente de pago, con la institución financiera de su elección y/o a través de fideicomisos previamente constituidos para tal efecto. Asimismo, en el caso que resulte necesario y/o conveniente para la instrumentación de las operaciones a que se refiere el presente artículo, se autoriza la modificación integral o parcial de los contratos de fideicomiso y fideicomisos maestros vigentes a la fecha, previo cumplimiento de los requisitos contractuales estipulados en dichos contratos.

Asimismo, se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, a desafectar las participaciones federales y/o el FAFEF que a la fecha se encuentran afectadas como fuente de pago de los créditos que serán objeto del refinanciamiento, previo acuerdo con los acreedores correspondientes, o bien, una vez que se hayan liquidado totalmente las obligaciones objeto del refinanciamiento, para la posterior extinción, en su caso, de los fideicomisos correspondientes, sin afectar derechos de terceros.

Además, la Secretaría de Finanzas y Administración podrá instrumentar el o los nuevos fideicomisos como fideicomisos maestros, es decir, como mecanismos que puedan servir como fuente de pago de los financiamientos y operaciones que se celebren con base en el presente artículo, así como de otras de (sic) operaciones que se celebren en el futuro, siempre y cuando se estipule en el o los fideicomisos respectivos, que se acredite la autorización del H. Congreso del Estado de la operación de que se trate, para que proceda su inscripción en el registro del fideicomiso, o bien, que se trata de un caso de excepción de la autorización del H. Congreso del Estado en términos de la normatividad aplicable, así como reglas claras para la asignación y distribución del patrimonio del fideicomiso entre los fideicomisarios respectivos.

En el fideicomiso deberá estipularse que, una vez que se hayan liquidado en su totalidad los contratos y operaciones que se encuentren inscritos en el mismo, se revertirá al Estado el derecho a las participaciones y/o al FAFEF que se hubiere afectado como fuente de pago de los mismos, así como cualesquiera cantidades líquidas que existieran en las cuentas del fideicomiso correspondiente.

El o los fideicomisos que se constituyan en términos del presente artículo no serán considerados fideicomisos públicos paraestatales y no formarán parte de la Administración Pública Paraestatal.

El Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, deberá notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la constitución del o de los fideicomisos a que se refiere esta fracción, instruyéndola irrevocablemente para que, respecto de cada ministración o entrega de participaciones y/o del FAFEF, abone los flujos correspondientes de las participaciones fideicomitadas o del FAFEF afectado en el fideicomiso respectivo, hasta el pago total de las operaciones que se encuentren inscritas en el mismo.

VII. El proceso de contratación del financiamiento y los instrumentos derivados se realizará en términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, a efecto de obtener las mejores condiciones de mercado. Los aspectos no previstos en las disposiciones aplicables serán definidos por la Secretaría de Finanzas y Administración.

En el caso que, como resultado del o de los procesos competitivos que se lleven a cabo para la instrumentación del financiamiento, el o los licitantes ganadores fueren los acreedores de los créditos a refinanciar, la Secretaría de Finanzas y Administración podrá celebrar el o los convenios modificatorios a los créditos correspondientes para formalizar las reestructuraciones que procedan.

VIII. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que negocie y apruebe las bases, términos, condiciones y modalidades que estime necesarias o convenientes, así como que suscriba los contratos, convenios, títulos y documentos para la contratación de las operaciones que se autorizan en el presente artículo, incluyendo títulos de crédito y demás instrumentos legales requeridos para tales efectos.

IX. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que realice todas las gestiones, negociaciones y trámites necesarios ante las entidades públicas y privadas que correspondan, tendientes a la celebración del financiamiento y, en su caso, de los instrumentos derivados, la constitución y/o modificación de los fideicomisos irrevocables de administración y pago, así como para celebrar todos los actos jurídicos necesarios o convenientes para dar cumplimiento al presente artículo y, en su momento, a los instrumentos jurídicos que con base en el mismo se hubieran suscrito.

X. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, a realizar las contrataciones y erogaciones que resulten necesarias para la instrumentación de los financiamientos y los instrumentos derivados, tales como, la contratación de fiduciarios, calificadoras, asesores, notarios, entre otros servicios que, en su caso, se requieran para el diseño y la instrumentación de las operaciones que se celebren al amparo del presente artículo, en el entendido que dichas contrataciones serán cubiertas con cargo a los recursos presupuestales del Estado.

XI. Cuando el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, realice las operaciones a que se refiere este artículo, se tendrá por modificado el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, para el Ejercicio Fiscal 2020, en el capítulo de gasto denominado deuda pública, por la cantidad que resulte de sumar el monto que se hubiere pagado por concepto del refinanciamiento de los créditos a que se refiere la fracción I, del presente artículo, más el servicio de la deuda que generen los nuevos créditos ejercidos.

XII. El Ejecutivo del Estado de Michoacán, con el apoyo de la Secretaría de Finanzas y Administración, deberá prever en el proyecto de presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, el pago y servicio de los créditos y, en su caso, de los

instrumentos derivados que se contraten al amparo del presente artículo, hasta su total liquidación.

Las autorizaciones contenidas en el presente artículo se otorgaron previo análisis de la capacidad de pago del Estado, del destino del financiamiento y de los instrumentos derivados, y del otorgamiento de recursos como fuente de pago, con el voto requerido en términos del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y 2º, párrafo quinto, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

162. Como se observa, los preceptos transcritos encuadran en el concepto de «normas generales» a que se refiere la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal y que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado como susceptibles de ser impugnadas a través de la acción de inconstitucionalidad, al revestir una naturaleza formal y materialmente legislativa.
163. En efecto, desde la perspectiva formal, los preceptos de referencia constituyen normas legislativas al haber sido expedidas por un órgano de esa misma naturaleza, como lo es Congreso de Michoacán, e inclusive estar contenidos en un ordenamiento cuya denominación da cuenta de su carácter legislativo, a saber, la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020.
164. Lo mismo ocurre desde la perspectiva material, ya que dichos preceptos comportan generalidad, abstracción e impersonalidad. El artículo 1º en cuestión regula el monto total de ingresos previsto para el Gobierno del Estado de Michoacán en el Ejercicio Fiscal 2020 y dispone una obligación para que el Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración, informe al Congreso del Estado trimestralmente sobre los ingresos obtenidos con relación a los montos estimados en esa misma legislación tributaria.
165. A su vez, el artículo 26 autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para contratar financiamiento con las instituciones del sistema financiero mexicano, hasta por la cantidad de \$4,090'000,000.00 (cuatro mil noventa millones de pesos 00/100 M.N.), a través de uno o varios créditos, para destinarlo a inversiones públicas productivas y a la constitución de fondos de reserva, así como para realizar diversas operaciones y actos relacionados.
166. Además, dicho precepto dispone las reglas a las cuales se habrá de ceñir el Gobernador del Estado en la contratación de los créditos aludidos, tales como montos, destinos, plazos y formas de pago de los créditos contratados, entre otras directrices.
167. Mientras que el artículo 27 autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para contratar financiamiento con las instituciones del sistema financiero mexicano, hasta por la cantidad de \$17,246'845,100.74 (diecisiete mil doscientos cuarenta y seis millones ochocientos cuarenta y cinco mil cien pesos 74/100 M.N.) a través de uno o varios créditos, para destinarlo al refinanciamiento y/o la reestructuración de los créditos de largo plazo a cargo del Estado y a la constitución de fondos de reserva, así como para realizar diversas operaciones y actos relacionados.
168. En dicho precepto, además, se disponen las reglas bajo las cuales habrá de funcionar el financiamiento adquirido, entre ellas, los créditos que serán refinanciados y los montos autorizados para tales efectos, los plazos y formas de pago autorizadas, las directrices a observar por el titular del Ejecutivo local en la negociación, contratación y aplicación de los créditos correspondientes, entre otras reglas necesarias para lograr la eficiente administración de los recursos obtenidos.
169. En este orden de ideas, no asiste razón al Poder Ejecutivo demandado cuando afirma que los preceptos de referencia se reducen a meros actos administrativos, pues tal y como se ha narrado, disponen reglas dirigidas a una pluralidad de sujetos, entre ellos órganos depositarios del poder público, tales como el Gobernador del Estado de Michoacán y el Congreso local.
170. Asimismo, disponen múltiples reglas a las cuales se habrá de ceñirse el Gobierno del Estado de Michoacán en la captación de recursos públicos, entre ellas, la contratación de créditos destinados a labores de inversión productiva y fondos de reserva, así como al refinanciamiento y reestructura de deuda pública con determinadas entidades del sistema financiero mexicano.
171. De igual forma, el hecho de que algunos de los actos autorizados por los artículos 26 y 27 de referencia se agoten una vez que se llevan a cabo, no priva a las normas impugnadas de su naturaleza legislativa, particularmente porque la vigencia de las disposiciones que dan fundamento a tales operaciones subsiste hasta en tanto no se agote la vigencia del ordenamiento que las contiene. De ahí lo infundado de la causa de improcedencia que se examina.
172. **B) Ausencia de conceptos de invalidez en contra de algunos preceptos impugnados.** En otro orden de ideas, este Tribunal Pleno observa que en la acción de inconstitucionalidad 99/2020 no se formularon conceptos de violación específicos en contra de

los artículos 7º a 25, así como el 28, de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020, a pesar de haber sido señalados como normas impugnadas de manera destacada. En consecuencia, procede decretar el sobreseimiento respecto de dichos preceptos, de conformidad con el artículo 65,<sup>17</sup> 20, fracción II<sup>18</sup> y 19, fracción VIII<sup>19</sup> en relación con el diverso 22, fracción VII,<sup>20</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Federal.

- 173. **C) Reforma del artículo 26 de la Ley de Ingresos impugnada.** Este Tribunal Pleno destaca que el lunes veintitrés de noviembre de dos mil veinte fue publicado en el Periódico Oficial de Michoacán el «DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, Y SE CONVALIDA SU VOTACIÓN EN TÉRMINOS DEL TERCER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS».
- 174. Del contenido del Decreto de referencia se observan modificaciones en el sentido normativo del artículo 26 aquí impugnado, por lo cual se actualiza la figura de un nuevo acto legislativo que da lugar al sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos.
- 175. En efecto, este Tribunal Pleno ha sustentado que para considerar actualizada la causa de improcedencia de cesación de efectos por la existencia de un nuevo acto legislativo, deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación trascienda en el sentido normativo.<sup>21</sup>
- 176. En el caso, se colma el criterio formal, pues el artículo 26 de la Ley de Ingresos impugnada fue objeto de las múltiples etapas que integran el proceso legislativo en el Estado de Michoacán (iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación). De igual forma, se cumple el requisito de que la reforma entrañe un cambio en el sentido normativo de dicho precepto, al haber sido modificado en aspectos que lo rediseñan, tal y como enseguida se ilustra:

Precepto publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.	Precepto publicado el veintitrés de noviembre de dos mil veinte.
<p><b>Artículo 26.</b> Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, la contratación de financiamiento <b>con las instituciones del sistema financiero mexicano</b>, hasta por la cantidad de \$4,090'000,000.00 (Cuatro mil noventa millones de pesos 00/100 M.N.), a través de uno o varios créditos, para destinarlo a las inversiones públicas productivas y a la constitución de fondos de reserva, así como para realizar diversas operaciones y actos relacionados, bajo los siguientes términos:</p> <p>I. El financiamiento a que se refiere el párrafo anterior deberá destinarse a:</p> <p>(a) Hasta la cantidad de \$4,000'000,000.00 (Cuatro mil millones de pesos 00/100 M.N.), a las inversiones públicas productivas en los siguientes rubros de inversión:</p>	<p><b>Artículo 26.</b> Se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo para que, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado, lleve a cabo la contratación de financiamiento <b>con las instituciones del sistema financiero</b> en los siguientes términos:</p> <p>1. Hasta por la cantidad de \$4,090'000,000.00 (cuatro mil noventa millones de pesos 00/100 m.n.), a través de uno o varios créditos, para destinarlo a las inversiones públicas productivas y a la constitución de fondos de reserva, así como para realizar diversas operaciones y actos relacionados, bajo los siguientes términos:</p>

<sup>17</sup> «Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20».

<sup>18</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>19</sup> «Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

...

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley».

<sup>20</sup> «Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

...

VII. Los conceptos de invalidez».

<sup>21</sup> En ese sentido, resulta ilustrativa la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), de rubro siguiente: «ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO». Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65 y registro 2012802.

Rubro de inversión	Monto
Infraestructura educativa y de investigación	\$50,998,000.00
Espacios deportivos, recreativos, turísticos y culturales	\$249,300,000.00
Vialidades urbanas	\$651,957,582.75
Plazas, parques, jardines y espacios abiertos	\$29,250,000.00
Edificaciones para el acopio, intercambio y distribución de bienes y servicios	\$3,000,000.00
Edificios, sitios y monumentos históricos y artísticos	\$801,280,059.52
Centros de asistencia social	\$3,060,000.00
Carreteras, autopistas y aeropistas	\$1,095,255,827.14
Otras obras de urbanización	\$18,340,000.00
Instalaciones y equipamiento de edificaciones para la seguridad pública, policía y tránsito	\$977,558,530.59
Instalaciones y equipamiento en calles, parques y jardines	\$120,000,000.00
<b>Total</b>	<b>\$4,000,000,000.00</b>

Lo anterior en el entendido que si por imposibilidad jurídica o material, retrasos en la asignación de los proyectos, o bien, en el caso de economías en los procesos de adjudicación y desarrollo de las obras, el Titular del Poder Ejecutivo podrá, previo dictamen de la Comisión de Gasto Financiamiento, destinar el recurso del financiamiento previsto para determinado rubro de inversión, a otro de los rubros de inversión antes señalados, siempre y cuando no se rebase el monto total de financiamiento autorizado. El Ejecutivo del Estado informará al Congreso del Estado sobre las reasignaciones del financiamiento en los términos del presente párrafo y su aplicación en los informes financieros trimestrales que correspondan.

(b) Hasta la cantidad de \$90'000,000.00 (Noventa millones de pesos 00/100 M.N.) a la constitución de los fondos de reserva.

II. El financiamiento podrá contratarse hasta por un plazo de 20 (veinte) años, contados a partir de la primera disposición del crédito correspondiente.

III. En los créditos que documenten el financiamiento se podrá estipular un periodo de gracia para pago de capital hasta de 12 (doce) meses, contados a partir de la primera disposición del crédito.

IV. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración para que suscriba, con las instituciones del sistema financiero mexicano que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, instrumentos derivados asociados a los créditos que se celebren con base en el presente artículo y/o a los financiamientos que constituyen la deuda pública del Estado, con las características, monto, plazo, condiciones y términos que determine la Secretaría de Finanzas y Administración al momento de celebrar los instrumentos jurídicos que documenten dichas operaciones, los cuales podrán tener la misma fuente de pago que los créditos a los que se encuentren asociados, con la prelación que para tales efectos se estipule en el fideicomiso correspondiente.

V. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que afecte como fuente de pago de los créditos e instrumentos derivados que se contraten con base en este artículo, el derecho y los ingresos hasta del

Rubro de inversión	Monto
Infraestructura educativa y de investigación	\$50,998,000.00
Espacios deportivos, recreativos, turísticos y culturales	\$249,300,000.00
Vialidades urbanas	\$651,957,582.75
Plazas, parques, jardines y espacios abiertos	\$29,250,000.00
Edificaciones para el acopio, intercambio y distribución de bienes y servicios	\$3,000,000.00
Edificios, sitios y monumentos históricos y artísticos	\$801,280,059.52
Centros de asistencia social	\$3,060,000.00
Carreteras, autopistas y aeropistas	\$1,095,255,827.14
Otras obras de urbanización	\$18,340,000.00
Instalaciones y equipamiento de edificaciones para la seguridad pública, policía y tránsito	\$977,558,530.59
Instalaciones y equipamiento en calles, parques y jardines	\$120,000,000.00
<b>Total</b>	<b>\$4,000,000,000.00</b>

Lo anterior, en el entendido que si por imposibilidad jurídica o material, retrasos en la asignación de los proyectos, o bien, en el caso de economías en los procesos de adjudicación y desarrollo de las obras, el Titular del Poder Ejecutivo podrá, previo dictamen de la Comisión de Gasto Financiamiento, destinar el recurso del financiamiento previsto para determinado rubro de inversión, a otro de los rubros de inversión antes señalados, siempre y cuando no se rebase el monto total de financiamiento autorizado. El Ejecutivo del Estado informará al Congreso del Estado sobre las reasignaciones del financiamiento en los términos del presente párrafo y su aplicación en los informes financieros trimestrales que correspondan.

(b) Hasta la cantidad de \$90'000,000.00 (Noventa millones de pesos 00/100 M.N.) a la constitución de los fondos de reserva.

II. El financiamiento podrá contratarse hasta por un plazo de 20 (veinte) años, contados a partir de la primera disposición del crédito correspondiente.

III. En los créditos que documenten el financiamiento se podrá estipular un periodo de gracia para pago de capital hasta de 12 (doce) meses, contados a partir de la primera disposición del crédito.

2. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración para que suscriba, con las instituciones del sistema financiero mexicano que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, instrumentos derivados asociados a los créditos que se celebren con base en el presente artículo y/o a los financiamientos que constituyen la deuda pública del Estado, con las características, monto, plazo, condiciones y términos que determine la Secretaría de Finanzas y Administración al momento de celebrar los instrumentos jurídicos que documenten dichas operaciones, los cuales podrán tener la misma fuente de pago que los créditos a los que se encuentren asociados, con la prelación que para tales efectos se estipule en el fideicomiso correspondiente.

3. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, para que afecte como fuente de pago de los créditos e instrumentos derivados que se contraten con base en el presente artículo, el derecho y los ingresos hasta del 18% (dieciocho por ciento) de las participaciones federales



gestiones, negociaciones y trámites necesarios ante las entidades públicas y privadas que correspondan, tendientes a la celebración del financiamiento y, en su caso, de los instrumentos derivados, la constitución y/o modificación de los fideicomisos irrevocables de administración y pago, así como para celebrar todos los actos jurídicos necesarios o convenientes para dar cumplimiento al presente artículo y, en su momento, a los instrumentos jurídicos que con base en el mismo se hubieran suscrito.

X. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, a realizar las contrataciones y erogaciones que resulten necesarias para la instrumentación de los financiamientos y los instrumentos derivados, tales como, la contratación de fiduciarios, calificadoras, asesores, notarios, entre otros servicios que, en su caso, se requieran para el diseño y la instrumentación de las operaciones que se celebren al amparo del presente artículo, en el entendido que dichas contrataciones serán cubiertas con cargo a los recursos presupuestales del Estado.

XI. Cuando el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, realice las operaciones a que se refiere este artículo, se tendrá por modificado el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020, en el capítulo del gasto denominado deuda pública considerando el monto del servicio de la deuda que resulte de las operaciones contratadas y ejercidas al amparo del presente artículo.

XII. El Ejecutivo del Estado de Michoacán, con el apoyo de la Secretaría de Finanzas y Administración, deberá prever en el proyecto de presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, el pago y servicio de los créditos y, en su caso, instrumentos derivados que se contraten al amparo del presente artículo, hasta su total liquidación.

Las autorizaciones contenidas en el presente artículo se otorgaron previo análisis de la capacidad de pago del Estado, del destino del financiamiento y de los instrumentos derivados, y del otorgamiento de recursos como fuente de pago, con el voto requerido en términos del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y 2°, párrafo quinto, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

para celebrar todos los actos jurídicos necesarios o convenientes para dar cumplimiento al presente artículo y, en su momento, a los instrumentos jurídicos que con base en el mismo se hubieran suscrito, **así como realizar notificaciones, dar avisos, presentar información, solicitar inscripciones en registros, entre otras.**

8. Se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, a realizar las contrataciones y erogaciones que resulten necesarias para la instrumentación de los financiamientos y los instrumentos derivados, tales como, la contratación de fiduciarios, calificadoras, asesores, notarios, entre otros servicios que, en su caso, se requieran para el diseño y la instrumentación de las operaciones que se celebren al amparo del presente artículo en el entendido que dichas contrataciones serán cubiertas con cargo a los recursos presupuestales del Estado.

9. Cuando el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, realice las operaciones a que se refiere este artículo, se tendrá por modificado el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020, en el capítulo del gasto denominado deuda pública considerando el monto del servicio de la deuda que resulte de las operaciones contratadas y ejercidas al amparo del presente artículo. El Ejecutivo del Estado de Michoacán, con el apoyo de la Secretaría de Finanzas y Administración, deberá prever en el proyecto de presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, el pago y servicio de los créditos y, en su caso, instrumentos derivados que se contraten al amparo del presente artículo, hasta su total liquidación.

10. Las autorizaciones contenidas en el presente artículo se otorgaron previo análisis de la capacidad de pago del Estado, del destino del financiamiento y de los instrumentos derivados, y del otorgamiento de recursos como fuente de pago, con el voto requerido en términos del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y 2°, párrafo quinto, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios.

11. **Si hubiese incumplimiento de los actos jurídicos a que hace referencia el numeral anterior, el Gobierno del Estado podrá rescindir los mismos, respetando las formalidades esenciales del procedimiento y en atención a lo dispuesto por el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo. En el supuesto que se acredite el incumplimiento de alguna de las partes, se podrá determinar la obligación del pago de daños y perjuicios. Además, se podrá celebrar un nuevo contrato de apertura de crédito, en términos de la normatividad aplicable, garantizando las mejores condiciones de mercado, previa celebración de un proceso competitivo conforme a lo establecido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y sin que el monto de financiamiento exceda lo dispuesto en el presente artículo.**

177. Como se observa, la reforma del artículo 26 impugnado no solo implicó modificaciones formales en cuanto a la numeración de las bases de contratación de deuda (al ahora disponerlas en once números ordinarios), sino que también suprimió la acotación de que la contratación de financiamiento debería hacerse con «*instituciones del sistema financiero mexicano*», creando una habilitación indistinta al señalar que puede hacerse «*con las instituciones del sistema financiero*».
178. Asimismo, la reforma adiciona en la base 7, la facultad de la Secretaría de Finanzas estatal para **realizar notificaciones, dar avisos, presentar información, solicitar inscripciones en registros, entre otras, dentro de los procesos de contratación de deuda**. Igualmente, en la base 11, se incorporó la previsión de que si hubiese incumplimiento de los actos jurídicos a que hace referencia la base 10 (en materia de contratación de financiamiento), **el Gobierno del Estado podrá rescindir** los mismos, respetando las formalidades esenciales del procedimiento y en atención a lo dispuesto por el Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo. En el supuesto que se acredite el incumplimiento de alguna de las partes, **se podrá determinar**

**la obligación del pago de daños y perjuicios.**

179. Además, se dispuso **la facultad de celebrar un nuevo contrato de apertura de crédito**, en términos de la normativa aplicable, garantizando las mejores condiciones de mercado, previa celebración de un proceso competitivo conforme a lo establecido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y sin que el monto de financiamiento excediera lo dispuesto en el propio artículo 26 de referencia.
180. Aunado a lo anterior, **la reforma del artículo en cuestión ya está en vigor**, pues conforme al artículo Primero Transitorio del Decreto aludido, el mismo entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán,<sup>22</sup> esto es, si la publicación aconteció el veintitrés de noviembre de dos mil veinte, entonces entró en vigor desde el veinticuatro de noviembre siguiente<sup>23</sup>.
181. Estas modificaciones ponen de relieve la existencia de auténticos cambios en el sentido normativo del precepto impugnado, **al verlos como parte de todo el sistema de autorización al Poder Ejecutivo local para la contratación de financiamiento y las relaciones jurídicas que derivan de ese acto**, lo cual torna viable el sobreseimiento por cesación de efectos, al estar en presencia de un nuevo acto legislativo.
182. En consecuencia, con fundamento en el artículo 20, fracción II en relación con la fracción V del numeral 19, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, lo procedente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 99/2020, respecto del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020.
183. Al no existir causa de improcedencia hecha valer por las partes pendiente de análisis, ni advertirse oficiosamente la actualización de alguna otra, este Tribunal Pleno procede al estudio de fondo.

**VII. ESTUDIO DE FONDO**

184. Por cuestión metodológica los conceptos de invalidez serán examinados en un orden distinto al propuesto por los actores y atendiendo a la siguiente ruta temática:

Tema I. Violaciones al proceso legislativo que dio origen a la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020.
Tema II. Análisis sobre la constitucionalidad del impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales. Artículos 32 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo.

**Tema I. Violaciones al proceso legislativo que dio origen a la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020.**

185. En primer orden serán examinados los argumentos planteados por la minoría parlamentaria actora, relacionados con irregularidades en el proceso legislativo que dio lugar al Decreto número 315, por el que se expidió la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020.
186. Sobre el particular destaca que en la acción de inconstitucionalidad 31/2019<sup>24</sup>, se hizo referencia a la línea jurisprudencial relativa a que dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma, de suerte tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad.<sup>25</sup>
187. De igual forma este Tribunal Pleno ha emitido criterio en el sentido de que para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo planteadas en una acción de inconstitucionalidad tienen poder invalidante por afectar el principio de representación

<sup>22</sup> «PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo».

<sup>23</sup> Véase el criterio número 1a. XLVIII/2006, de rubro: «ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA». Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412.

<sup>24</sup> Resuelta en sesión de uno de julio de dos mil diecinueve, bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

<sup>25</sup> En ese sentido, véase la jurisprudencia P./J. 94/2001, de rubro: «VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA». Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XIV, agosto de 2001, página 438 y registro 188907.

legislativa y de libre discusión de las normas, contenidos en la Constitución Federal, es necesario evaluar el cumplimiento de una serie de estándares, los cuales tienen como objetivo determinar si las irregularidades denunciadas impactan o no en la calidad democrática de la decisión final. Esos estándares se enumeran a continuación:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates;
  2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,
  3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.<sup>26</sup>
188. De lo anterior se sigue la ineludible referencia a la calidad democrática de la decisión final en un procedimiento legislativo, es decir, que la Constitución Federal impone ciertos requisitos para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales éstas no pueden considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra nuestro sistema constitucional, es de suma importancia la forma en que son creadas o reformadas, de ahí el peso de las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, pues finalmente aseguran el cumplimiento de los principios democráticos, por virtud de los cuales:
1. Se permite a los legisladores su participación libre, responsable e informada en el estudio, dictamen, discusión y aprobación de las iniciativas de ley o decretos que se someten a su consideración; y,
  2. Se da certeza y claridad al procedimiento legislativo, lo que implica que los legisladores tengan un conocimiento razonable de las iniciativas de ley o decretos que estudian y aprueban.
189. En otras palabras, la calidad democrática de la decisión final en el Congreso, no sólo depende de la expresión y defensa de la opinión del legislador en un contexto de deliberación pública, sino que esa participación se base en un conocimiento informado y razonable de los documentos por aprobar.
190. En este orden de ideas, a fin de verificar la existencia o no de las violaciones al procedimiento legislativo que plantea la minoría parlamentaria actora respecto del Decreto número 315, por el que se expidió la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020, resulta oportuno hacer referencia al marco constitucional y legal de la materia y, de manera destacada, a las directrices que rigen la contratación de deuda pública en el Estado de Michoacán.
191. Conforme al artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, corresponde al Gobernador de dicha entidad federativa, entre otros entes legitimados, la presentación de iniciativas de ley. Estas últimas deben estar dirigidas al

<sup>26</sup> Los lineamientos de referencia encuentran sustento en la tesis P. L/2008, de rubro y texto siguiente: «**PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.** Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención». Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, página 717 y registro 169437.

Presidente del Congreso local, mismo que debe dar cuenta con su recepción ante el Pleno del Congreso e instruir su turno a la Comisión o Comisiones respectivas, para su estudio, análisis y dictamen, según lo prescribe el artículo 235 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán.<sup>27</sup>

192. En el caso de la iniciativa de Ley de Ingresos de cada ejercicio fiscal, el artículo 60, fracción VIII, de la Constitución local dispone la obligación para el Gobernador de enviarla anualmente al Congreso a más tardar el veintiuno de noviembre.<sup>28</sup> A su vez, los artículos 80 y 87 de la Ley Orgánica aludida confiere atribuciones a las Comisiones de Hacienda y Deuda Pública, así como de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, para dictaminar las iniciativas de leyes hacendarias y de ingresos correspondientes.<sup>29</sup>
193. Para emitir dictamen de los asuntos turnados, las Comisiones deben reunirse para su análisis, discusión y aprobación, lo que se hace constar en el acta que al efecto se levante. Dicho dictamen debe contener los requisitos previstos en el artículo 244 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, entre los cuales se encuentran: los datos que identifiquen la iniciativa o el asunto de que se trate; la expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, de los motivos que la sustentan, así como la exposición precisa de los argumentos que motiven los cambios, modificaciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos en que fue promovida; la resolución por medio de la cual se aprueba o se desecha la iniciativa, en los términos en que fue promovida o con las modificaciones que se le hagan, expresando las razones que justifiquen tal resolución; el texto legislativo que en su caso se propone al Pleno y las firmas autógrafas de los integrantes de las Comisiones que dictaminen.
194. Una vez dictaminada la iniciativa correspondiente, se remite al Pleno para su discusión y votación. En este sentido, el artículo 246 de la Ley Orgánica dispone que los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar. Solo puede dispensarse este requisito cuando se califique de urgencia notoria por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria. Las condiciones para que se califique la urgencia notoria son: I. La existencia de riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezcan derechos u obligaciones; II. Que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto, de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad; y, III. Que no se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.<sup>30</sup>
195. A su vez, el artículo 247 de la normativa en cita señala que no podrá discutirse ningún dictamen de ley sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados por cualquier medio, por lo menos, con veinticuatro horas de anticipación al día de la Sesión y

<sup>27</sup> «Artículo 235. Las iniciativas de Ley o de Decreto deben ser dirigidas al Presidente del Congreso, con fundamento constitucional y legal, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado respectivo.

Las iniciativas deben presentarse por escrito con firma autógrafa de su promovente y estar acompañada de una versión digital en medio magnético para su reproducción gráfica.

La exposición de motivos de las iniciativas, deberán ser presentadas ante el Pleno por un Diputado ponente hasta por diez minutos. En el caso de iniciativas con carácter de Dictamen, podrán ser leídas indistintamente por un miembro de la Comisión o un Secretario de la Mesa. Las que no provengan de un miembro de la Legislatura, serán leídas por un Secretario de la Mesa.

Tratándose de iniciativas, el articulado de Ley o de Decreto propuesto, se remitirá sin lectura para su estudio, análisis y dictamen a Comisión».

<sup>28</sup> «Artículo 60. Las facultades y obligaciones del Gobernador son:

...

VIII.- Presentar cada año al Congreso, a más tardar el treinta de abril, la Cuenta Pública de la Hacienda Estatal correspondiente al ejercicio fiscal próximo anterior, sólo se podrá ampliar el plazo de presentación hasta por treinta días naturales cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio del 33 Congreso; y a más tardar el veintiuno de noviembre las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos para el año siguiente».

<sup>29</sup> «Artículo 80. Corresponde a la Comisión de Hacienda y Deuda Pública, participar, conocer y dictaminar, de manera enunciativa, más no limitativa sobre los asuntos siguientes: I. Los que se relacionen con las leyes hacendarias del Estado y de los municipios; II. Los de carácter hacendario, de empréstitos u obligaciones que se contraten por el Gobierno del Estado, las entidades paraestatales, gobiernos municipales y entidades paramunicipales, para la realización de inversiones públicas productivas;

...

Artículo 87. Corresponde a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, participar, conocer y dictaminar, de manera enunciativa, más no limitativa sobre los asuntos siguientes: I. La creación o derogación de impuestos extraordinarios o especiales, estatales o municipales; II. Revisar, analizar y dictaminar anualmente las Leyes de Ingresos del Estado y sus municipios, y el Presupuesto de Egresos del Estado».

<sup>30</sup> «Artículo 246. Los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de Ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas, se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar. Solo puede dispensarse este requisito cuando se califique de urgencia notoria por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria. Las condiciones para que se califique la urgencia notoria son:

I. La existencia de riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezcan derechos u obligaciones;

II. Que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto, de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad; y,

III. Que no se traduzca en afectación a principios o valores democráticos».

publicado en la Gaceta Parlamentaria.<sup>31</sup>

196. Ya en el Pleno, el artículo 249 de la Ley Orgánica dispone que el Presidente instruya el debate con una ronda de hasta tres oradores en pro y tres en contra y conceda el uso de la palabra de manera alternada, hasta por cinco minutos, llamándolos por orden y comenzando por el primer orador en contra. Concluida la intervención de los oradores, el Presidente somete en votación económica si es de considerarse la suficiencia de la discusión, de aprobarse se procede a la votación del Dictamen; si se desecha, se continuará con el debate abriéndose una segunda ronda de discusión y así consecutivamente hasta que se apruebe la suficiencia.
197. Si el asunto se considera suficientemente discutido, el artículo 250 de la Ley Orgánica dispone que el Presidente del Congreso someterá a votación el Dictamen primero en lo general y después en lo particular. En el momento de la votación en lo general, que es nominal, los diputados pueden, en su caso, manifestar su reserva del o los artículos para su discusión en lo particular. Aprobado en lo general un Dictamen de Ley o Decreto, se debe discutir en lo particular. En la discusión en lo particular debe presentarse el proyecto de artículo que pretenda sustituir al que está a discusión.
198. Si no hubiere artículos reservados por ninguno de los diputados, el Dictamen se tiene por aprobado también en lo particular y se debe hacer la declaratoria respectiva. Si el Dictamen de Ley o Decreto no hubiere sido aprobado en lo general se tiene por desechado. Si en la votación particular resultaran aprobados los artículos reservados, se elaborará el documento que los contenga para su inclusión en la minuta correspondiente.
199. Ahora bien, el artículo 251 de la Ley Orgánica establece que, si existen artículos reservados, el Presidente del Congreso, atendiendo al orden secuencial del articulado, concederá el uso de la palabra al Diputado que haya formulado reserva, para que exponga los fundamentos y al término de su intervención deberá entregar por escrito su proyecto de artículo; acto seguido, el Tercer Secretario dará lectura al proyecto, que se pondrá a discusión y votación.
200. Si dos o más diputados se reservan un mismo artículo en la misma materia, el Presidente del Congreso preguntará a los diputados si pudieran consensar una sola redacción, de lo contrario se dará lectura a las propuestas de reserva en orden secuencial y se someterán para su aprobación, si la primera propuesta resultare aprobada las demás se declararán sin materia y quedarán desechadas al momento.
201. Los diputados que voten en contra en lo general, no pueden reservarse artículos en lo particular; quienes voten a favor, no podrán reservarse más del treinta por ciento del articulado. De no aprobarse cada proyecto de artículo, el Presidente del Congreso someterá en votación, sin discusión, el artículo en los términos del dictamen. De los artículos reservados que se hayan aprobado, el Tercer Secretario elaborará el registro en el que se transcriban para su inclusión en la minuta correspondiente.
202. Por lo demás, el artículo 272 de la Ley Orgánica dispone que todas las resoluciones son aprobadas por mayoría de los diputados sin importar si no son más del cincuenta por ciento de los presentes en el Pleno, es decir por mayoría simple, salvo aquellos casos en que la Constitución o la propia Ley Orgánica exijan una mayoría especial.<sup>32</sup> **En este último supuesto de votación calificada se encuentra la autorización para la contratación de deuda pública, misma que en términos del artículo 44, fracción XII, de la Constitución local<sup>33</sup> en correlación con el diverso artículo 117, fracción VIII, párrafo tercero, de la Constitución Federal debe ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura local respectiva.<sup>34</sup>**

<sup>31</sup> «Artículo 247. No podrá discutirse ningún dictamen de Ley, Decreto o Propuesta de Acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados por cualquier medio, por lo menos con 24 horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria al día de la Sesión. Asimismo, sólo podrá modificarse la exposición de motivos respectivos, pero en ningún caso el proyecto de articulado normativo o acuerdo, salvo por el procedimiento reservado al Pleno».

<sup>32</sup> «Artículo 272. Todas las resoluciones son aprobadas por mayoría de los diputados sin importar si no son más del cincuenta por ciento de los presentes en el Pleno, es decir por mayoría simple, salvo aquellos casos en que la Constitución o esta Ley exijan una mayoría especial».

<sup>33</sup> «Artículo 44. Son facultades del Congreso:

XII. Dar las bases para que el Ejecutivo y los Ayuntamientos contraten deuda pública y afecten como garantía, fuente de pago o de cualquier otra forma los ingresos que les correspondan, en los términos establecidos en las leyes correspondientes y con las limitaciones que establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos».

<sup>34</sup> «Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

...

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

...

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago».

203. Una vez aprobado un dictamen en lo general y en lo particular, el mismo se convierte en minuta y se debe remitir al Gobernador del Estado para los efectos constitucionales. Si no existieren observaciones de este último, entonces se debe proceder a la publicación de la legislación respectiva en el Periódico Oficial de conformidad con el artículo 273 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán.
204. En el caso concreto, consta en el expediente que el Gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo presentó ante el Congreso de dicha entidad federativa, las Iniciativa de Ley de Ingresos para el Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020, el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.<sup>35</sup> En dicha iniciativa se proyectaban ingresos estimados por un monto de setenta y dos mil doscientos veintidós millones setecientos ochenta y ocho mil quinientos cuarenta y seis pesos (\$72,221,788,546.00).
205. En sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, se dio cuenta con dicha iniciativa de ley ante el Pleno del Congreso del Estado de Michoacán y se instruyó turnarla a las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, así como de Hacienda y Deuda Pública, para su análisis y dictamen.
206. El tres de diciembre de dos mil diecinueve, a las doce horas con quince minutos, se reunieron los diputados integrantes de las Comisiones aludidas, a fin de llevar a cabo una reunión de trabajo en cuyo punto cuatro del orden del día se encontraba el estudio y análisis de la iniciativa de Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.<sup>36</sup>
207. Del acta de la sesión de Comisiones se sigue que en la reunión de trabajo se entregó a los diputados integrantes de las comisiones unidas, de manera impresa y digital los anexos correspondientes a la información que envió el Ejecutivo estatal sobre la Ley de Ingresos y, al respecto:
- «los diputados asistentes se expresan en referencia de la información recibida de manera general, ya que estarán en espera del estudio y análisis de estos documentos una vez que se haga la convocatoria para tal efecto; por lo que una vez agotados los temas, se declara un receso hasta nuevo aviso para continuar con el análisis de estas iniciativas quedando debidamente desahogado la totalidad del contenido del orden del día».
208. La Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán recibió el oficio SG-2975/2019, el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve, a través del cual, el Gobernador de dicha entidad federativa, por conducto de su Secretario de Gobierno, hizo llegar en forma impresa y en medio magnético un «alcance» de diversas iniciativas, entre ellas, la de Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020. En esta propuesta se proyectaron ingresos estimados por el monto de setenta y cinco mil novecientos catorce millones novecientos tres mil novecientos cuarenta y ocho pesos (\$75,914,903,948.00).<sup>37</sup>
209. En sesión extraordinaria del Pleno del Congreso del Estado de Michoacán de veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve se dio cuenta con el alcance a la Ley de Ingresos referida y se instruyó turnarlo a las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, así como de Hacienda y Deuda Pública, para su análisis y dictamen.<sup>38</sup>
210. En la misma fecha, esto es, el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve, a las veintidós horas con cincuenta minutos se reunieron los diputados integrantes de las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, así como de Hacienda y Deuda Pública para continuar con la reunión de trabajo iniciada el tres de diciembre de ese mismo año. En ella, se dio cuenta a los diputados con las adiciones a la Ley de Ingresos recibidas y, posteriormente, las aprobaron por mayoría de siete votos a favor y tres en contra, instruyéndose la elaboración del dictamen respectivo.
211. El veintinueve de diciembre de dos mil diecinueve, se convocó a sesión extraordinaria del Pleno del Congreso del Estado de Michoacán, en cuyo punto sexto del orden del día se estableció la «Primera lectura, dispensa de su segunda lectura en su caso, discusión y votación del Dictamen con proyecto de decreto mediante el cual se expide la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del año 2020, elaborado por las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Deuda Pública».

<sup>35</sup> Ello, en cumplimiento al artículo 60, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Michoacán, el cual establece la obligación del Gobernador de presentar cada año al Congreso, a más tardar el veintiuno de noviembre, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos para el año próximo.

<sup>36</sup> Tal y como se sigue del acta número LXXXIV/CPPCP/21/2019, consultable en el Anexo 10 de la demanda de la acción de inconstitucionalidad 99/2020.

<sup>37</sup> En el mismo oficio, se entregó el «alcance» de las iniciativas de «Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020» y «Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo».

<sup>38</sup> Tal y como se sigue del Acta Número 69, concerniente a la sesión extraordinaria de veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, visible en el anexo 17 de la demanda de la acción de inconstitucionalidad 99/2020.

212. Dicha sesión extraordinaria se llevó a cabo el treinta de diciembre de dos mil diecinueve en la que se aprobó el orden del día. En el punto seis de este último, el Presidente de la mesa directiva instruyó la primera lectura del Dictamen de Decreto que contenía la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el Ejercicio Fiscal 2020. Llevada a cabo la primera lectura, el diputado Fermín Bernabé Bahena pidió la palabra para proponer una moción suspensiva derivada de que a su juicio existían violaciones al artículo 117 de la Constitución Federal y 37 de la Constitución local, particularmente porque se pretendía autorizar la contratación de deuda con votación de mayoría simple y no calificada. Dicha moción fue puesta a consideración del Pleno en votación económica y desechada por mayoría de votos.
213. Igual trámite se dio a una moción aclarativa formulada por el diputado Alfredo Ramírez Bedolla, el cual solicitó la lectura de los artículos 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, así como 22 y 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en lo concerniente a la votación calificada y requisitos para la contratación de deuda pública. Al respecto, diversos Diputados manifestaron que, si bien la iniciativa de Ley de Ingresos se aprueba con mayoría simple, la misma contenía autorizaciones para contratar deuda pública, por lo que esa parte requería ser aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes. La moción aclaratoria fue puesta a consideración del Pleno en votación económica y se desechó por mayoría de votos.
214. Posteriormente, el Presidente de la mesa directiva indicó que, con fundamento en los artículos 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; así como 33 fracción XXI y 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, se consultaba al Pleno en votación económica si al haberse presentado el Dictamen con el carácter de urgente y obvia resolución procedía dispensar la segunda lectura. La dispensa fue aprobada por mayoría de veintidós votos a favor, seis en contra y ninguna abstención, según se hizo constar en el acta de la sesión extraordinaria de treinta de diciembre de dos mil diecinueve.
215. Así, se abrió paso a la discusión del dictamen y agotada la lista de oradores se consultó al Pleno en votación económica si se consideraba suficientemente discutido. Aspecto que fue votado a favor por mayoría. Acto seguido, el Presidente ordenó consultar al Pleno, en votación nominal, si era de aprobarse el Dictamen en lo general y se obtuvo una votación de veintiocho votos a favor, siete en contra y ninguna abstención.
216. Fueron reservados para su discusión y votación en lo particular los artículos 1º, 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020. La Presidencia de la mesa directiva concedió el uso de la palabra al diputado Hugo Anaya Ávila para presentar la reserva del artículo 1º, en la que sustancialmente proponía suprimir los ingresos derivados de la contratación de deuda pública. La reserva fue puesta a consideración del Pleno en votación nominal y obtuvo quince votos a favor, dieciocho en contra y ninguna abstención.
217. Derivado de lo anterior, se recogió la votación nominal del artículo 1º conforme a los términos del Dictamen. En esta ocasión se obtuvieron dieciocho votos a favor, catorce en contra y ninguna abstención. De ahí que el Presidente declarará que se aprobó el artículo 1º en los términos del Dictamen (es decir, considerando los ingresos previstos por la contratación de deuda pública).
218. Dado que la reserva del artículo 1º de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020 abarcaba a la diversa del artículo 26 de ese mismo ordenamiento, se consideró que esta última había quedado sin materia. En consecuencia, la Presidencia sometió a votación nominal el artículo 26 (relativo a la contratación de deuda pública) en los términos del Dictamen **y se obtuvo una votación de dieciocho votos a favor, dieciséis en contra y ninguna abstención.**
219. Por cuanto hace a la reserva del artículo 27 que proponía su supresión de la Ley de Ingresos estatal, no se inscribió ningún orador, por lo cual se procedió a recoger la votación nominal, obteniéndose diez votos a favor de la reserva, veinticuatro en contra y ninguna abstención. Derivado de esta votación, la presidencia de la mesa directiva puso a consideración del Pleno, en votación nominal, el artículo 27 en los términos del Dictamen. En esta ocasión se obtuvieron veinticuatro votos a favor, diez en contra y ninguna abstención.
220. Agotada la votación de los artículos reservados, el Presidente de la mesa directiva declaró aprobado en lo general y en lo particular el Decreto por el que se expedía la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020 y se instruyó su remisión al Gobernador del Estado para los efectos constitucionales.
221. El treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el Decreto número 315 por el que se expidió la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
222. Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno considera que **en el proceso legislativo de referencia no existieron violaciones con potencial invalidante.**
223. En efecto, resulta **infundado** el planteamiento del **segundo concepto de invalidez** de la minoría parlamentaria actora en torno a

que la Ley de Ingresos combatida resulta inconstitucional, porque el Gobernador de Michoacán presentó un alcance más allá del plazo constitucional para presentar la normativa de ingresos estatal, es decir, después del veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.

224. Al respecto, es cierto que en términos del artículo 60, fracción VIII, de la Constitución local, el Gobernador tiene la obligación de enviar al Congreso tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos del Estado de Michoacán, a más tardar el veintiuno de noviembre de cada año. Sin embargo, dicha obligación fue cumplida a cabalidad, pues el Gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo presentó ante el Congreso de dicha entidad federativa, la Iniciativa de Ley de Ingresos para el Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020, el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, esto es, dentro del término que la normativa local dispone para tales efectos.
225. En este sentido, el hecho de que con posterioridad haya presentado un alcance a la iniciativa originalmente presentada, en el cual, en esencia, adicionaba ingresos por concepto de contratación de deuda pública, no resta eficacia al hecho de que el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve cumplió en tiempo y forma con su obligación de entregar al Congreso local su iniciativa de Ley de Ingresos estatal y el Presupuesto de Egresos de la siguiente anualidad.
226. Más aún, no debe perderse de vista que, tal y como reconocen los promoventes, el referido «alcance» no fue relevado de seguir el curso legal que corresponde a cualquier iniciativa de ley. Por el contrario, fue dirigido al Presidente de la mesa directiva del Congreso de Michoacán, quien a su vez dio cuenta con los documentos respectivos en sesión del Pleno de dicho órgano legislativo e instruyó su turno a las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, así como de Hacienda y Deuda Pública para efectos de su análisis y dictamen.
227. Asimismo, este Pleno observa que no tiene asidero constitucional ni legal la pretensión de la minoría parlamentaria actora en torno a que el «alcance» referido debió ser desechado al haberse presentado con posterioridad al veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve. Ello es así, porque además de que no existe un mandamiento constitucional o legal que disponga dicha consecuencia, no puede soslayarse que las adiciones a la iniciativa original en todo momento quedaron sujetas a la determinación que el Congreso del Estado dispuso a través del resto de etapas del proceso legislativo, particularmente, en las fases de discusión y aprobación.
228. De igual forma, este Tribunal Pleno considera **infundado** el argumento del **tercer concepto de invalidez** hecho valer por la minoría parlamentaria actora, en torno a que en la iniciativa de Ley de Ingresos impugnada no se consideró el «Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán», aun cuando existía obligación en ese sentido, derivada de lo dispuesto en los artículos 11<sup>39</sup> y 13<sup>40</sup> de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán.
229. Lo errático del argumento estriba en que tanto en la iniciativa de Ley de Ingresos estatal presentada el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, así como en el alcance de veintiséis de diciembre de ese mismo año, sí se tuvo en consideración el Plan de Desarrollo Integral de la entidad federativa en cuestión, lo cual se confirma al constatar que en ambos documentos se hicieron referencias expresas a ese instrumento, en los siguientes términos:

<sup>39</sup> «**Artículo 11.** La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en el ámbito estatal se sustentarán en el PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, y en el ámbito municipal en el PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL, en base a los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que apruebe el Ejecutivo del Estado, y en su caso el Ayuntamiento, conforme a lo establecido en la Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo y en la Ley Orgánica Municipal».

<sup>40</sup> «**Artículo 13.** La programación y presupuestación del Gasto Público del Gobierno del Estado, deberá de realizarse con base a los programas institucionales y especiales aprobados por el Ejecutivo Estatal por conducto de la Coordinación de Planeación, tratándose de entidades y Organismos Autónomos, por su órgano de gobierno, el cual se sustentará en el Plan Integral de Desarrollo Estatal. Los programas que contengan nuevos proyectos, en un ejercicio fiscal se deberán someter a la aprobación del Ejecutivo del Estado, por conducto de la Coordinación de Planeación.

En todo caso, la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos deberán incluir lo siguiente:

I. Objetivos anuales, estrategias y metas;

II. Proyecciones de las finanzas públicas del Estado, considerando las premisas empleadas en los Criterios Generales de Política Económica, con base en los formatos que emita el CONAC y abarcarán un periodo de cinco años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán y, en su caso, se adecuarán anualmente en los ejercicios subsecuentes;

III. Descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas del Estado, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos;

IV. Los resultados de las finanzas públicas que abarquen un periodo de los cinco últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión, de acuerdo con los formatos que emita el CONAC para este fin; y,

V. Un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, el cual como mínimo deberá actualizarse cada tres años, El estudio deberá incluir la población afiliada, la edad promedio, las características de las prestaciones otorgadas por la ley aplicable, el monto de reservas de pensiones, así como el periodo de suficiencia y el balance actuarial en valor presente.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos deberán ser congruentes, además de con los Criterios Generales de Política Económica, con las estimaciones de las participaciones y transferencias federales etiquetadas, previstas en la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente».

**Exposición de motivos**

En cumplimiento a las facultades y obligaciones que me confiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, de conformidad con lo establecido en su artículo 60, fracción VIII, me permito someter a su consideración y en su caso aprobación la presente iniciativa de Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del año 2020.

**En la elaboración de dicha iniciativa**, se atendió a lo dispuesto por el artículo 8º de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo, a las disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, **el Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021**, a la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el año 2020 y la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2020, así como a las Reglas y Lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

A través del ejercicio realizado en la presente administración a mi cargo, **se ha buscado dar cumplimiento al Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021**, mismo que señala que los elementos esenciales de cualquier entidad pública es la gobernanza, la cual se traduce en la participación, responsabilidad, eficacia administrativa, coherencia, rendición de cuentas; a lo cual se ha dado cumplimiento con la línea estratégica relativa a la recuperación y fortalecimiento de la situación financiera del Estado, así como de la confianza de los inversionistas y mercados financieros. **(Énfasis agregado)**

230. De igual forma, la lectura detallada de la iniciativa de Ley de Ingresos impugnada, así como del alcance remitido por el Gobernador del Estado al Congreso de Michoacán, pone de manifiesto que en dichos documentos sí fueron precisados los elementos previstos en el artículo 13 de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán, tales como la política de ingresos estatal (incluyendo las proyecciones de ingresos estimados para los cinco años fiscales posteriores, sus fuentes y rubros de ingresos); el análisis de los riesgos relevantes para las finanzas públicas, incluyendo los montos de deuda contingente, acompañados con las propuestas de acción para enfrentarlos; se dispusieron los objetivos anuales, las estrategias y las metas fijadas; se apuntaron las directrices de política económica para el año dos mil veinte, así como los factores económicos y sociales que se tuvieron en cuenta para diseñar la normativa de ingresos referida. De ahí lo **infundado** del planteamiento esbozado por la minoría parlamentaria actora en este punto.
231. Igual calificativa merece el diverso argumento del **tercer concepto de invalidez**, en el cual, los diputados actores indican que se vulneró el proceso legislativo, en virtud de que algunos diputados integrantes de las Comisiones dictaminadoras se reunieron en privado con «altos funcionarios de la Secretaría de Finanzas y Administración del Ejecutivo del Estado», sin previo acuerdo de dichas comisiones que requirieran su comparecencia. Lo infundado obedece a que dicho planteamiento, además de no estar acreditado en el expediente, no pone en evidencia alguna afectación a la calidad democrática del proceso legislativo, ni tampoco pone en duda el conocimiento informado que debieron tener los legisladores respecto de la iniciativa de Ley de Ingresos impugnada.
232. En este sentido, tampoco asiste razón a los diputados actores en la línea argumentativa de su **segundo concepto de invalidez**, en torno a que se vulneró el proceso legislativo porque el mismo día en que el Pleno del Congreso turnó el alcance de la Iniciativa de Ley de Ingresos estatal a las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, así como de Hacienda y Deuda Pública, estas últimas fueron convocadas para su estudio, sin que hubiera de por medio un dictamen ya elaborado ni se tuviera el tiempo suficiente para analizar la totalidad de la normativa de ingresos correspondiente.
233. Sobre el particular, este Tribunal Pleno repara en el hecho de que la parte actora pretende que se examine la reunión de trabajo de las Comisiones referidas de veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve de manera aislada. Soslayando que dicha reunión implicó la reanudación de los trabajos legislativos iniciados el tres de diciembre de dos mil diecinueve, fecha en la cual los diputados integrantes de las Comisiones aludidas se reunieron a fin de iniciar el estudio y análisis de la iniciativa de Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del año 2020.<sup>41</sup>
234. Del acta respectiva se sigue que a los integrantes de las Comisiones les fueron entregados en versiones impresas y digitales, los documentos concernientes a la iniciativa de Ley de Ingresos estatal remitida por el Gobernador al Congreso el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, así como sus anexos, para su estudio. En dicha sesión, además, los diputados se manifestaron en forma general sobre el contenido de los documentos y se reservaron el derecho para pronunciarse de fondo una vez que fueran convocados nuevamente para tales efectos. De ahí que la sesión entrara en receso y se reanudara el veintiocho de diciembre de dos

<sup>41</sup> Tal y como se sigue del acta número LXXXIV/CPPCP/21/2019, consultable en el Anexo 10 de la demanda de la acción de inconstitucionalidad 99/2020.

mil diecinueve, fecha en la cual se discutió y aprobó la iniciativa ya con las adiciones remitidas por el Gobernador al Congreso el veintiséis de diciembre del mismo año.

235. En este sentido, el hecho de que el alcance de referencia fuera turnado a las Comisiones respectivas el mismo día en que estas fueron convocadas para reanudar los trabajos legislativos para el estudio y dictamen de la Ley de Ingresos correspondiente no afecta la validez de todo el proceso legislativo que dio origen a dicha legislación, porque los diputados sí tuvieron tiempo de conocer su contenido, al haberles sido entregada la iniciativa correspondiente desde el tres de diciembre de dos mil diecinueve.
236. Por cuanto hace a las adiciones de veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve que fueron turnadas a las Comisiones el día veintiocho del mismo mes y año y examinadas por dichos órganos legislativos en esta misma fecha, el artículo 8° del Reglamento de Comisiones y Comités del Honorable Congreso del Estado dispone la posibilidad de convocar a reunión por urgencia y de manera extraordinaria a los integrantes de las Comisiones con menos de veinticuatro horas de anticipación, tal y como reconocen los promoventes que ocurrió al haber sido convocados el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve y lo cual se ve corroborado con el acta LXXXIV/CPPCP/21/2019.<sup>42</sup>
237. Asimismo, del acta aludida se sigue que los diputados integrantes de las Comisiones sí tuvieron conocimiento de los ajustes efectuados a la iniciativa de Ley de Ingresos, porque en su reunión de veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve, una vez verificada la existencia del quorum legal requerido, la Secretaría Técnica dio lectura, por instrucciones de la presidencia, a los cambios propuestos (que en esencia versaban sobre la contratación de deuda pública) y, una vez que se estimaron suficientemente discutidos, se procedió a tomar votación. Ello arrojó siete votos a favor de la iniciativa de Ley de Ingresos con las modificaciones aludidas y tres en contra.
238. En este orden de ideas, resulta inexacto el argumento de los diputados actores, en cuanto refieren que no existió dictamen aprobado por las Comisiones, ya que la elaboración de este último se instruyó una vez que fue aprobada la iniciativa de Ley de Ingresos junto con sus modificaciones. Al respecto, los promoventes soslayan, por una parte, que la votación arriba indicada precisamente obedeció a la puesta en consideración de los integrantes de las Comisiones de referencia de la iniciativa de Ley de Ingresos estatal junto con sus modificaciones, mismas que alcanzaron mayoría de votos para ser aprobadas. De igual forma, en la Gaceta Parlamentaria de treinta de diciembre de dos mil diecinueve se encuentra agregado el Dictamen elaborado por las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, así como de Hacienda y Deuda Pública, que refleja lo avalado por sus integrantes y que posteriormente fue sometido a consideración del Pleno del Congreso de Michoacán.
239. Tampoco se sostiene el desconocimiento que plantea la parte actora en cuanto al contenido y alcance de la iniciativa de Ley de Ingresos y sus modificaciones aprobadas en las Comisiones, pues además de que el Dictamen respectivo fue incluido en la Gaceta Parlamentaria del día de la sesión extraordinaria convocada para su aprobación, la discusión en el Pleno del Congreso una vez que el dictamen respectivo fue puesto a su consideración revela que los diputados sí tuvieron conocimiento sobre su contenido.
240. Al respecto, es **infundado** el argumento de la minoría parlamentaria actora en cuanto afirma que existieron violaciones al proceso legislativo, porque durante la discusión de la Ley de Ingresos impugnada, en el Pleno del Congreso no se permitió hacer valer una moción suspensiva y una aclaratoria a diputados del grupo parlamentario de MORENA a fin de llevar el debate en forma adecuada.
241. Lo infundado del argumento obedece a que, tal y como se sigue del Diario de los Debates del Congreso de Michoacán, relativo a la sesión extraordinaria de treinta de diciembre de dos mil diecinueve, en el punto seis del orden del día, el Presidente de la mesa directiva instruyó la primera lectura del Dictamen de Decreto que contenía la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán para el Ejercicio Fiscal 2020. Llevada a cabo la primera lectura, el diputado Fermín Bernabé Bahena del grupo parlamentario de MORENA pidió la palabra para proponer una moción suspensiva derivada de que a su juicio existían violaciones al artículo 117 de la Constitución Federal y 37 de la Constitución local, particularmente porque se pretendía autorizar la contratación de deuda con votación de mayoría simple y no calificada. Dicha moción fue puesta a consideración del Pleno en votación económica y desechada por mayoría de votos.
242. Igual trámite se dio a la moción aclarativa formulada por el diputado Alfredo Ramírez Bedolla del grupo parlamentario de MORENA, el cual solicitó la lectura de los artículos 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, así como 22 y 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en lo concerniente a la votación calificada y requisitos para la contratación de deuda pública. Sobre el particular, diversos Diputados manifestaron que, si bien la iniciativa de Ley de Ingresos

<sup>42</sup> «**Artículo 8.** Para convocar a los diputados a reunión de trabajo, el Presidente de cada Comisión les notificará a los integrantes de la misma, al menos con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito con acuse de recibo el día, hora y lugar, de la celebración de las reuniones de trabajo, ya sea personalmente o a través del personal adscrito a estos en el espacio que les corresponda en el edificio del Congreso. La notificación contendrá el proyecto de orden del día y una relación pormenorizada de los asuntos que deberán ser tratados por la Comisión. Salvo por urgencia y de manera extraordinaria, podrá citarse a reunión de Comisión con menos de 24 horas de anticipación, en los términos previstos por el presente ordenamiento».

- se aprueba con mayoría simple, la misma contenía autorizaciones para contratar deuda pública, por lo que esa parte requería ser aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes. La moción aclaratoria fue puesta a consideración del Pleno en votación económica y se desechó por mayoría de votos.
243. Por tanto, las mociones propuestas en el debate, contrario a lo que informa la parte actora, sí fueron atendidas por el órgano legislativo, ya que se les dio el trámite previsto por el artículo 257 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de Michoacán,<sup>43</sup> es decir, una vez presentadas fueron puestas a consideración del Pleno, mismo que por mayoría de votos determinó desecharlas.
244. Por otra parte, este Tribunal Constitucional considera que tampoco asiste razón a la parte actora en cuanto refiere que existió una violación formal al proceso legislativo, ya que la segunda lectura del Dictamen que contenía la Ley de Ingresos impugnada fue dispensada sin exponer la causa de urgencia que lo justificara y sin que fuera aprobada por mayoría de dos terceras partes de los diputados presentes, conforme al artículo 38 de la Constitución del Estado de Michoacán.<sup>44</sup>
245. Lo **infundado** del argumento obedece, por una parte, a que tal y como se sigue del acta número 70 de la sesión extraordinaria del Pleno del Congreso estatal llevada a cabo el treinta de diciembre de dos mil diecinueve, una vez que se llevó a cabo la primera lectura del Dictamen que contenía la Ley de Ingresos impugnada y que se desecharon por mayoría de votos las mociones presentadas, el Presidente de la mesa directiva puso a consideración del Pleno, en votación económica, si se aprobaba la dispensa de la segunda lectura del Dictamen, al haber sido presentado con el carácter de urgente. La dispensa mencionada fue aprobada por veintidós votos a favor, seis en contra y ninguna abstención, es decir, sí superó la mayoría calificada requerida para tales efectos, al haberse avalado por más de dos terceras partes de los diputados presentes al momento de que se puso a votación.
246. Ahora bien, es cierto que ni del Diario de los Debates ni del acta de la sesión extraordinaria en cuestión se observa que haya sido expuesta la causa de urgencia que motivó la dispensa de la segunda lectura del Dictamen por el que se expedía la Ley de Ingresos impugnada. Pese a ello, este Tribunal Pleno considera que dicha circunstancia no trascendió al contenido de la legislación impugnada, pues existen elementos suficientes para presumir la razón de la urgencia y, por otra parte, el desarrollo del debate efectuado en el Pleno del Congreso permite constatar que los legisladores sí conocían el contenido de la legislación sometida a votación.
247. Por cuanto hace a la urgencia, el artículo 246 de la Ley Orgánica de referencia, en sus fracciones I y II, dispone como causas para calificar la urgencia: la existencia de riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezcan derechos u obligaciones, así como que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad.
248. Luego, si el Dictamen cuya segunda lectura fue dispensada entrañaba la aprobación de la Ley de Ingresos estatal para el ejercicio fiscal 2020, que iniciaba un día después de aquél en el cual se llevó a cabo la sesión extraordinaria de treinta de diciembre de dos mil diecinueve, válidamente puede afirmarse que existía una causa de urgencia que justificó la dispensa mencionada, pues por el simple transcurso del tiempo se corría el riesgo de que el Congreso local no aprobara la legislación de ingresos del siguiente año fiscal en forma previa a que el mismo comenzara.
249. Ahora bien, por cuanto hace al contenido mismo de la Ley de Ingresos impugnada, este Pleno considera que la discusión llevada a cabo por el órgano legislativo permite considerar que sí tenían conocimiento de su contenido, pues además de que se dio una primera lectura de todo el Dictamen respectivo en la sesión extraordinaria del treinta de diciembre de dos mil diecinueve y se encontraba publicado en la Gaceta Parlamentaria de esa misma fecha, intervinieron múltiples oradores en a favor y en contra del ordenamiento. Lo cual derivó en que una vez que se consideró suficientemente discutido, fuera sometido a votación nominal en lo general y aprobado por mayoría de veintiocho votos a favor y siete en contra, sin ninguna abstención.
250. En este sentido, aun y cuando para la dispensa de la segunda lectura del Dictamen aludido no fue expuesta la causa que motivó la urgencia respectiva, dicha circunstancia no se considera con potencial invalidante como para desvirtuar la constitucionalidad de toda la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020, ya que la misma no trascendió de manera fundamental al contenido de dicha legislación, siendo ello un requisito indispensable para considerar la inconstitucionalidad de un proceso legislativo.
251. Ahora bien, ante el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad 99/2020 respecto del artículo 26 de la Ley de Ingresos impugnada, se torna innecesario el análisis de los conceptos de invalidez **primero y parte del segundo**, en los cuales la minoría parlamentaria controvierte la contratación de deuda prevista en ese precepto, por haber sido aprobada en contravención a lo

<sup>43</sup> «Artículo 257. Una vez presentada la moción, el Presidente pregunta al Pleno a si se toma en consideración. Será votada en el acto, quedando a consideración del Presidente si permite terminar la intervención del orador en turno, y en caso de negativa se tiene por desechada».

<sup>44</sup> «Artículo 38. En los casos de urgencia notoria, calificada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, el Congreso podrá dispensar la lectura o lecturas del dictamen que hubiere formulado la comisión respectiva».

dispuesto en el artículo 117, fracción VIII, párrafo tercero, de la Constitución Federal, al no haber sido autorizada por mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso estatal.

252. Por cuanto hace al artículo 27 de la Ley de Ingresos en cuestión, que también prevé la contratación de deuda pública para refinanciar y reestructurar créditos de largo plazo a cargo del Estado y a la constitución de fondos de reserva, debe decirse que el mismo sí fue aprobado por mayoría de dos terceras partes de los legisladores presentes, ya que al ser sometido a votación nominal, obtuvo veinticuatro votos a favor, diez en contra y ninguna abstención, por lo cual sí fue avalado por la mayoría calificada que exige el artículo 117, fracción VIII, párrafo tercero, de la Constitución Federal.
253. Por lo que se refiere al artículo 1º de la Ley de Ingresos impugnada, este Tribunal Pleno considera que el mismo no requería para su aprobación de una votación de dos terceras partes de los legisladores presentes en el Congreso local, pues la referencia a los ingresos que por concepto de financiamiento público percibiría el Estado de Michoacán en el ejercicio fiscal dos mil veinte, no entrañaban como tal la autorización para la contratación de deuda pública, en tanto ello fue objeto del artículo 26 respecto del cual se ha sobreseído en la presente resolución.
254. Más aún, la minoría parlamentaria soslaya que la referencia a dichos ingresos fue meramente contingente, ya que en el artículo 1º impugnado se dispuso una relación global de todos los ingresos que el Congreso local proyectaba para el ejercicio fiscal dos mil veinte. De ahí que válidamente haya sido aprobado al haber obtenido dieciocho votos a favor, catorce en contra y ninguna abstención, al momento de ser puesto a consideración del Pleno de dicho órgano legislativo.
255. En consecuencia, ante la inexistencia de violaciones con potencial invalidante en el proceso legislativo que dio origen a la Ley de Ingresos impugnada, procede reconocer su validez, y en particular de sus artículos 1º y 27 al haber sido aprobados conforme a las reglas de votación aplicables para cada uno de ellos.

**Tema II. Análisis sobre la constitucionalidad del impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales. Artículos 32 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo.**

256. Agotado el estudio sobre el proceso legislativo que dio origen a la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020, procede examinar los conceptos de invalidez formulados por la minoría parlamentaria actora y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, reformada mediante Decreto número 314, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve y que, en esencia, versan sobre la competencia del Congreso local para legislar en materia de impuestos ambientales y sobre el diseño del impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales.
257. Por cuanto hace al argumento competencial, este Tribunal Pleno considera **infundado** el **tercer concepto de invalidez** de los diputados actores en el cual indican que los artículos 32 a 39 de la Ley de Hacienda impugnada vulneran el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, pues conforme a este último precepto, el Congreso de la Unión es el único facultado para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales.
258. Por su parte, los órganos demandados, al rendir sus respectivos informes, manifestaron, sustancialmente, que la regulación de los impuestos ecológicos no es una materia exclusiva de la Federación, por lo que válidamente una entidad federativa puede establecer su imposición con la finalidad de contar con recursos que le permitan atender su obligación de proteger la salud y el medio ambiente, de conformidad con el artículo 4º de la Constitución Federal.
259. Además, solicitaron que se atienda a lo determinado por este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 56/2017, en lo relativo a la facultad de las entidades federativas para imponer contribuciones en materia ecológica.
260. Pues bien, a efecto de dilucidar la cuestión efectivamente planteada, resulta necesario identificar, en principio, si las legislaturas de los Estados tienen o no facultades para legislar en materia de impuestos ambientales y, posteriormente, verificar si el impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales previsto en la Ley de Hacienda impugnada invade alguna competencia exclusiva de la Federación en materia de contribuciones. En este sentido, debe señalarse que de conformidad con el artículo 71, párrafo primero de la Ley Reglamentaria de la materia, al dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad, esta Suprema Corte debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> «Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación **deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados** y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial. [...]»

261. En congruencia con lo anterior, se tiene que el artículo constitucional que se estima vulnerado por los diputados promoventes es el 73, fracción XXIX, numeral 2, de la Ley Fundamental, al ser esta disposición la que en realidad prevé la facultad exclusiva de la Federación para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales (y no el 73, fracción XXIX-G, del texto constitucional referido en la demanda).<sup>46</sup>
262. De igual forma, este Tribunal Pleno destaca que ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre una temática similar a la que ahora nos ocupa, al resolver la controversia constitucional 56/2017,<sup>47</sup> en la cual concluyó que las legislaturas de los Estados sí tienen facultades para establecer o crear los llamados «impuestos ecológicos». De ahí que ahora se retoman las consideraciones esbozadas en dicho precedente a efecto de resolver el presente asunto.
263. Conforme a la doctrina general tributaria emitida por esta Suprema Corte, existe una regla general de que tanto la Federación como las entidades federativas concurren en sus facultades, en el respectivo ámbito de sus competencias, para el establecimiento de contribuciones en términos del artículo 73, fracción VII<sup>48</sup> y 124<sup>49</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la excepción de las facultades concretas y exclusivas para gravar por parte de la Federación, así como las prohibiciones expresas para las entidades federativas.
264. En este sentido, conforme al artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para establecer contribuciones sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, así como producción y consumo de cerveza.<sup>50</sup>
265. Adicionalmente, el artículo 131 de la Ley Fundamental establece que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> «Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX. Para establecer contribuciones:

[...]

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27; [...]

<sup>47</sup> Resuelta en sesión de once de febrero de dos mil diecinueve y aprobada por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (Ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado introductorio, consistente en determinar que el Estado de Zacatecas tiene facultades para establecer contribuciones en materia de protección al ambiente, las cuales deben circunscribirse a la teoría general sobre la distribución de la potestad tributaria, a partir de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los señores Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I. votaron en contra.

<sup>48</sup> «Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto; [...]

<sup>49</sup> «Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.»

<sup>50</sup> «Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal;

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. [...]

<sup>51</sup> «Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia. [...]

266. De lo previsto en los numerales que anteceden se advierten facultades exclusivas de la Federación para gravar sobre aquellas actividades o bienes. Luego, a fin de determinar las facultades prohibidas para los Estados debe atenderse a los artículos 117 y 118 de la Constitución Federal.
267. El artículo 117 establece que los Estados no pueden, en ningún caso, gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales; expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; ni gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.<sup>52</sup>
268. Por su parte, el artículo 118 prevé que los estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.<sup>53</sup>
269. Hasta aquí se tiene que los artículos 73, fracción VII, 117, 118 y 124 de la Constitución Federal deben ser interpretados en forma armónica, de manera que no puede concluirse que corresponda en exclusiva al Congreso de la Unión establecer contribuciones, si éstas en términos del artículo 31, fracción IV, de la propia Constitución, se encuentran encaminadas a sufragar gastos públicos, tanto de la Federación, como de las entidades federativas y municipios.
270. De ahí que cada uno de esos órdenes de gobierno, dentro de sus respectivas competencias, se encuentran facultados para establecer y hacer efectivos los gravámenes que sean necesarios para cubrir las erogaciones señaladas en su presupuesto, siempre que no se trate de las expresamente exclusivas para la Federación, de las prohibidas para las entidades federativas o de las reservadas para éstas.
271. Así, con base en la anterior división de facultades tributarias, se advierte que, si la creación de los «impuestos ecológicos» no se ubica en el rubro de competencia federal tributaria ni en el relativo a la prohibición expresa a la potestad tributaria de los Estados, entonces, se trata de una atribución que ejercen tanto la Federación como los Estados.
272. En consecuencia, los Estados, como es el caso de Michoacán, pueden imponer o establecer los llamados «impuestos ecológicos», sin que ello implique, por sí mismo, una invasión a la esfera de competencias tributarias que a nivel constitucional se le conceden a la Federación.
273. Una vez expuesto lo anterior, se observa que dentro del conjunto de normas que los diputados actores impugnan en su demanda, se encuentran los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, los cuales a la letra establecen:

«Capítulo V.  
De los impuestos ecológicos.

Sección I  
Generalidades

Artículo 32. Los Impuestos ecológicos constituyen figuras impositivas que tienen como finalidad recaudar recursos para sufragar el gasto público, y al mismo tiempo incentiven cambios en la conducta de los sujetos obligados para que favorezcan al medio ambiente y a la salud pública.

<sup>52</sup> «Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso: [...]

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (sic DOF 05-02-1917) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

[...]

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.»

<sup>53</sup> «Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. [...]

De ninguna forma el pago de los impuestos ecológicos, constituye una excepción al cumplimiento de las disposiciones administrativas en materia ambiental, por lo que el sujeto obligado al pago de las contribuciones materia del presente capítulo, deberá también dar pleno cumplimiento a las mismas y su incumplimiento será sancionado conforme a la disposición que infrinja.

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.»

274. Por su parte, de la exposición de motivos del ordenamiento legal referido se pueden observar los siguientes pronunciamientos por parte del legislador estatal:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Durante el ejercicio fiscal 2019 y anteriores, era obligatorio prever tanto en la Ley de Ingresos del ejercicio de que se tratara, como en la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, las tasas, cuotas y tarifas de las contribuciones respecto de las cuales el Estado obtendría los ingresos del ejercicio, en atención a la reforma de que fue objeto el artículo 8, fracción II, inciso b) de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo, para el presente ejercicio fiscal, no es obligatorio que la Ley de Ingresos del Ejercicio 2020, prevea los citados elementos de la contribución, debiéndose hacer cualquier ajuste únicamente en la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, al ser este ordenamiento el que contiene, entre otros ingresos, las contribuciones con los elementos que las componen.

En ese sentido, para el ejercicio fiscal 2020, en materia de impuestos se adicionan los de carácter ecológico, mismos que ya habían sido parte de la propuesta de Ley de Ingresos y Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal 2019, los cuales se componen por el Impuesto por Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales; de la Emisión de Gases a la Atmosfera; de la Emisión de Contaminantes al Suelo, Subsuelo y Agua, así como del Impuesto al Depósito o Almacenamiento de Residuos.

Cabe señalar, que a diferencia del ejercicio fiscal 2019, para el ejercicio 2020, se tiene la certeza jurídica de que el establecimiento de los impuestos ecológicos no invade el ámbito de competencia de la federación, y su composición jurídica cumple con los principios de Legalidad, Equidad y Proporcionalidad, previstos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior conforme a lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 56/2017.

En el Estado de Michoacán también se impugnó el establecimiento de dichos impuestos, teniendo resultados favorables, ya que en todos los casos se negó el amparo o se sobreseyó.

No obstante lo anterior, se consideraron diversas inquietudes y cuestionamientos de los sujetos obligados al pago de los impuestos, realizándose algunos ajustes que permitirán tener una mejor comprensión y facilidad en el cumplimiento de la obligación de pago.

Asimismo, se reincorporan los impuestos cedulares, únicamente respecto de los ingresos de personas físicas por la prestación de servicios profesionales y por la realización de actividades empresariales, a la tasa del 2%. No se omite señalar que los sujetos de los impuestos cedulares pueden deducir los mismos en términos de lo previsto en el artículo 103, fracción VII de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que la carga tributaria no resulta gravosa para las personas físicas.

Con el establecimiento de los impuestos antes señalados se busca obtener Ingresos propios, que nos permitan atender al gasto público en los diversos conceptos que lo integran y fortalecer las finanzas públicas, reduciendo la inestabilidad que generan los recortes o reducciones presupuestales de las aportaciones y participaciones federales. [...] Énfasis agregado.

275. De lo anterior se sigue que el Estado de Michoacán emitió los artículos 32 y 33 impugnados en ejercicio de su facultad tributaria, estableciendo de manera concreta los objetivos y finalidades que se pretenden impulsar con los ingresos que se obtengan con los denominados «impuestos ecológicos»; sin que con tal previsión y el señalamiento del régimen legal supletorio se advierta alguna invasión a la esfera de competencias tributarias de la Federación. De ahí que deba reconocerse la validez de dichos preceptos.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver, en la parte relativa, la controversia constitucional 56/2017 el once de febrero de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. El Señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

276. Por cuanto hace al diseño normativo del Impuesto por Remediación Ambiental en la Extracción de Materiales previsto en los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda impugnada, tenemos que dichos preceptos establecen lo siguiente:

## SECCIÓN II

### DEL IMPUESTO POR REMEDIACIÓN AMBIENTAL EN LA EXTRACCIÓN DE MATERIALES

#### DEL OBJETO

Artículo 34. Es objeto de este impuesto la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aún y cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como: arcillas, arena, caliza, cantera, grava, filtro, rocas, piedras, material en greña, tezontle, sello y en general cualquier material pétreo con independencia de su nombre o clasificación.

Para efectos de este artículo la extracción deberá realizarse por medio de trabajos a cielo abierto en el territorio del Estado.

En ningún momento se considerarán objeto de este impuesto los minerales o sustancias a que hace referencia el artículo 4º de la Ley Minera.

Para efectos de este artículo se entiende como, agregado pétreo además de los mencionados en el párrafo primero del presente artículo aquellos materiales que provienen de la roca, de la piedra, de un peñasco; que habitualmente se encuentran en forma de bloques, losetas o fragmentos de distintos tamaños, principalmente en la naturaleza.

#### DE LOS SUJETOS

Artículo 35. Son sujetos del pago de este impuesto las personas físicas, morales o unidades económicas que dentro del territorio del Estado extraigan del suelo y subsuelo materiales que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno, tales como los señalados en este capítulo como agregados pétreos.

No se consideran sujetos del impuesto los intermediarios que adquieran del sujeto obligado los materiales, esto es, no es un impuesto trasladable.

En el supuesto de que los sujetos obligados sean los ejidos, los adquirentes del material se constituirán en retenedores del impuesto y se obligarán a enterarlo en la época de pago previsto para tal efecto.

#### DE LA BASE

Artículo 36. La base del impuesto lo constituye el volumen de metros cúbicos de material efectivamente extraído del suelo y subsuelo que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno; como lo es el agregado pétreo.

Esto es, no se considera como volumen sujeto al pago del presente impuesto, los componentes que se extraigan conjuntamente con el material gravado.

Para determinar el tipo y volumen de material extraído se podrá tomar como base las autorizaciones emitidas por las autoridades ambientales en la manifestación de impacto ambiental, estudio geológico o licencia de aprovechamiento de material pétreo no reservado a la federación.

#### DE LA TASA

Artículo 37. Se aplicará a cada metro cúbico extraído, la tasa del 3 por ciento sobre el monto total de su enajenación, sin considerar impuestos.

Se considera que el material extraído es el tipo de material manifestado por el permisionario, aprobado por la autoridad ambiental competente.

#### DEL PAGO

Artículo 38. Se genera el impuesto al configurarse el objeto materia del mismo previsto en el artículo 34 de esta Ley, esto es al momento de realizarse la extracción del material gravado, sin embargo la época de pago de dicho impuesto será a más tardar el día 17 del mes siguiente al que se facture el volumen extraído, mediante declaración que presentarán en las formas

y medios autorizados por la Secretaría de Finanzas y Administración, conforme lo dispuesto en el Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo y esta Ley.

Los contribuyentes deberán proporcionar la información que se les solicite en las formas que al efecto apruebe la Secretaría.

En el supuesto de que durante un ejercicio fiscal no exista facturación el volumen extraído se determinará conforme a bitácoras, licencias, permisos y demás instrumentos que permitan determinar la extracción del producto.

#### DE LAS OBLIGACIONES

Artículo 39. Son obligaciones de los contribuyentes de este impuesto, además de las establecidas en el Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo, las siguientes:

I. Las personas físicas y morales o unidades económicas que para efecto de impuestos federales tengan su domicilio fiscal en otras entidades, pero que realicen las actividades a que se refiere este capítulo, deberán registrar como domicilio fiscal estatal, el lugar en donde se originen sus actos;

II. Presentar las declaraciones del impuesto y enterar y pagar el impuesto correspondiente en la forma y los términos previstos en esta sección;

III. Registrarse o empadronarse en la oficina recaudadora que corresponda al lugar de la ubicación de los terrenos explotados;

IV. Llevar un libro de registros de extracción en el que se hará constar diariamente la cantidad en metros cúbicos de material que se extraiga del suelo y subsuelo y deberán tener los siguientes campos:

- a) Fecha.
- b) Material.
- c) Metros cúbicos extraídos.
- d) Material almacenado.
- e) Salida del material almacenado del predio.

De llevar el registro diario de los datos que han quedado señalados en la bitácora de explotación de material pétreo requerida por la autoridad ambiental, el libro de registro diario podrá suplirse por dicha bitácora.

V. Presentar los avisos, datos, documentos e informes que les soliciten las autoridades fiscales en relación con este impuesto, dentro de los plazos y en los lugares señalados al efecto;

VI. Poner a disposición de las autoridades competentes, para los efectos del ejercicio de sus facultades de comprobación, los informes, documentos, registros y comprobantes que le sean solicitados, en relación con la determinación y pago de este impuesto, así como del resto de las obligaciones a su cargo en términos del presente Capítulo; y,

VII. Las demás que señale la Ley y los ordenamientos fiscales aplicables.»

277. Como se observa, el objeto del impuesto es la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aun y cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como: arcillas, arena, caliza, cantera, grava, filtro, rocas, piedras, material en greña, tezontle, sello y en general cualquier material pétreo con independencia de su nombre o clasificación.

278. A su vez, la minoría parlamentaria actora indica que el diseño de esa contribución invade las competencias federales, relativas a establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y exploración de los recursos naturales. Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que no existe la invasión de competencias aludida y para demostrarlo conviene dar cuenta con lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 2, de la Constitución Federal, mismo que a la letra dispone:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX. Para establecer contribuciones:

...

2°. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27.

279. Como se observa, la Ley Fundamental confiere de manera exclusiva a la Federación la competencia para establecer las contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 de la propia Constitución Federal, los que, a su vez, establecen:

Artículo 27. (...)

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

280. Al respecto, este Pleno destaca que la cláusula relativa al dominio directo de la Nación sobre todos los minerales o sustancias que, en vetas, mantos, masas o yacimientos, **constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos**, es un mandato que fue introducido desde el texto original de la Constitución Política de mil novecientos diecisiete y que hasta el día de hoy ha permanecido en sus términos.
281. En este sentido, no debe perderse de vista que la fracción XXIX del artículo 73 de la Ley Fundamental indica que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27.
282. Sobre esta fracción, debe decirse que su texto original fue introducido por reforma constitucional de veinticuatro de octubre de mil novecientos cuarenta y dos, en cuyo proceso legislativo se indicó que dicha regulación tenía su fundamento en el fortalecimiento de ciertos sectores industriales de gran relevancia para el país, como fueron el sector comercial, minero, petrolero y tabacalero, reservando la facultad de establecer contribuciones exclusivamente a la Federación, evitando con ello la doble tributación por parte de los Estados, así como las diferencias tributarias a las que podían estar sujetas dichas industrias derivado de la autonomía de cada entidad federativa.
283. De lo anterior se sigue que la competencia exclusiva de la Federación para establecer contribuciones vinculadas con la minería, está referida al aprovechamiento y explotación de todos los minerales o sustancias que, en vetas, mantos, masas o yacimientos, **constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos**, facultad que deriva del texto original de nuestra Constitución General y que al día de hoy ha permanecido en sus mismos términos.
284. Sin embargo, la delimitación de este ámbito competencial tributario en favor de la Federación obliga a preguntarnos ¿cuáles son estos minerales o sustancias que, en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos de naturaleza distinta a los componentes del terreno a los que se refiere la materia minera?
285. El propio artículo 27 hace una primera enumeración, al establecer que serán considerados como tales: *i)* los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; *ii)* los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; *iii)* los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación

necesite trabajos subterráneos; *iv*) los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; *v*) los combustibles minerales sólidos; *vi*) el petróleo; y *vii*) todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

286. Además, ya que, en el diseño del impuesto a la remediación ambiental en la extracción de materiales, el legislador de Michoacán se refirió expresamente a la Ley Minera, al indicar que en ningún momento formarían parte del objeto de dicho impuesto los minerales o sustancias previstos en el artículo 4 de ese ordenamiento federal, se vuelve indispensable hacer referencia a esa legislación, tal y como se hizo en la controversia constitucional 56/2017.

287. Sobre el particular tenemos que, el Congreso de la Unión expidió la Ley Minera, reglamentaria en la materia del artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución General, cuyo artículo 4 establece expresamente los minerales o sustancias que constituyen depósitos distintos de los componentes del terreno. Dicho precepto establece a la letra lo siguiente:

**Artículo 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, estaurólita, 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, Diario Oficial de la Federación 28 de abril de 2005)

IV. Piedras preciosas: agua marina, alejandrina, amatista, amazonita, aventurina, berilo, crisoberilo, crocidolita, diamante, dioplasa, epidota, escapolita, esmeralda, espinel, espodumena, jadeita, kuncita, lapislázuli, malaquita, morganita, olivino, ópalo, riebeckita, rubí, sodalita, tanzanita, topacio, turmalina, turquesa, vesuvianita 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 sus variedades, tales como el caolín y las montmorillonitas, al igual que las arenas de cuarzo, feldespatos y plagioclasas;

VII. Las materias minerales u orgánicas siguientes, susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes: apatita, colófano, fosfosiderita, 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.

288. De lo anterior se sigue que sobre dichos recursos la Nación tiene un dominio directo y que corresponde a la Federación la regulación de su aprovechamiento a través de la reglamentación de la actividad minera; ¿en qué consiste esta actividad? La propia legislación en sus artículos 2 y 3 nos brindan una respuesta al disponer lo siguiente:

**Artículo 2°.** Se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, la **exploración, explotación, y beneficio** de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial y de las sales y subproductos de éstas.

**Artículo 3°.** Para los efectos de la presente Ley se entiende por:

I. Exploración: Las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de **identificar depósitos de minerales o sustancias**, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan;

II. Explotación: Las obras y trabajos destinados a la **preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo**, y

III. Beneficio: Los trabajos para preparación, tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de **recuperar u obtener minerales o sustancias**, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos.

289. Finalmente, el artículo 5º de la Ley Minera establece qué recursos quedan fuera de la reglamentación que impone dicha legislación, en los siguientes términos:

**Artículo 5º.** Se exceptúan de la aplicación de la presente Ley:

I. El petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, que se encuentren en el subsuelo;

II. Los minerales radiactivos;

III. Las sustancias contenidas en suspensión o disolución por aguas subterráneas, siempre que no provengan de un depósito mineral distinto de los componentes de los terrenos;

IV. Las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen a este fin;

V. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación se realice por medio de trabajos a cielo abierto, y

VI. La sal que provenga de salinas formadas en cuencas endorréicas.

290. La reseña de estos preceptos pone en evidencia que la legislación reglamentaria del artículo 27, cuarto párrafo, de nuestra Constitución Federal define no solo los recursos o sustancias sobre los cuales recae el régimen constitucional del que se ha venido hablando, sino que además precisa de manera puntual lo que se entiende por la actividad minera, misma que se desarrolla sobre estos recursos o sustancias y respecto de la cual la Federación tiene la facultad exclusiva para su reglamentación.

291. En consecuencia, este Tribunal Pleno concluye que a las Entidades Federativas no corresponde la facultad tributaria sobre los recursos que enumeran los artículos 27, párrafo cuarto, de la Constitución Federal y 4 de la Ley Minera -con exclusión de los referidos en el artículo 5 de dicha legislación-, y que esencialmente abarca las actividades consistentes en la **exploración, explotación, y beneficio de tales recursos, en los términos de los artículos 2 y 3 de la propia Ley reglamentaria.**

292. La pregunta que surge entonces es ¿con qué facultades tributarias sí cuenta el Estado de Michoacán?

293. Para responder es necesario no perder de vista que de manera general a partir de lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Federal,<sup>55</sup> se ha entendido que la competencia de las Entidades Federativas y de la Ciudad de México, salvo mandato constitucional en sentido distinto, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

294. Visto de esa manera y atendiendo a lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 27 y al numeral 2º de la fracción XXIX del artículo 73, ambos de la Constitución General, resulta que si a la Federación corresponde la facultad exclusiva de establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan **depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos**, a *contrario sensu* debe considerarse entonces que los Estados cuentan con facultades para legislar sobre el aprovechamiento de los recursos naturales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan **depósitos de igual naturaleza de los componentes de los terrenos**. ¿Cuáles son éstos? Lógicamente todos aquellos que no estén incluidos en la numeración del artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución General, ni en aquellos que enlista el artículo 4 de la Ley Minera.

295. Así, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que el objeto del impuesto se encuentra dentro del ámbito competencial tributario concurrente para las Entidades Federativas, porque la legislación estatal establece como supuesto normativo para la causación del impuesto, la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan **depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos**, lo que permite sostener que dicha contribución no está dirigida a gravar la extracción de los recursos a que se refieren los artículos 27, párrafo cuarto, de la Constitución General, y 2º y 4º de la Ley Minera, ya que estos últimos se refieren a todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan **depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos**.

296. Además, de la numeración de recursos que el sistema normativo impugnado de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán considera que constituyen depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, no se advierte que alguno de ellos esté

<sup>55</sup> «Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, **en los ámbitos de sus respectivas competencias.**

contemplado en el listado previsto en el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional,<sup>56</sup> ni en aquel previsto en el artículo 4º de la Ley Minera, por lo que sobre este aspecto tampoco se advierte que el Congreso de Michoacán se hubiera extralimitado en el ejercicio de sus facultades.

297. Sin que a lo anterior obste que el artículo 34 de la Ley de Hacienda en cuestión contempla las **arcillas** en el diseño del objeto del impuesto a la remediación ambiental en la extracción de materiales, pues aun y cuando a primera vista se trata de recursos previstos en el artículo 4º, fracción VI, de la Ley Minera, lo cierto es que el objeto del impuesto de la ley local se encuentra fuera del ámbito reservado a la Federación.
298. Para fundamentar esta conclusión es necesario remitirnos nuevamente al párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, mismo que señala como directriz general que corresponde a la Nación el dominio sobre todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, para después hacer un listado de aquellos recursos que se consideran dentro de este supuesto general, contemplando **a los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos**, lo que significa que este tipo de productos forman parte de la actividad minera, respecto de la cual la Federación tiene una competencia exclusiva.
299. Por su parte, el artículo 4º, fracción VI, de la Ley Minera, referido expresamente por el Legislador del Estado de Michoacán en la normativa impugnada, establece lo siguiente:
- Artículo 4º.** Son minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos los siguientes:  
(...)  
VI. Los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, como las **arcillas** en todas sus variedades, tales como el caolín y las montmorillonitas, al igual que las arenas de cuarzo, feldespatos y plagioclasas;
300. De la lectura del texto transcrito se puede advertir que la Ley Reglamentaria dispone exactamente la misma regla establecida por el artículo 27 de la Constitución Federal, en tanto considera como minerales o sustancias que constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos, a los productos derivados de la descomposición de las rocas, como las arcillas, el caolín y las montmorillonitas, **cuando su explotación requiera de trabajos subterráneos**. Complementa esta regla, lo dispuesto en el artículo 5 de dicha Ley Reglamentaria, en cuanto señala:
- Artículo 5º.** Se exceptúan de la aplicación de la presente Ley:  
(...)  
V. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, **cuando su explotación se realice por medio de trabajos a cielo abierto**, y  
(...)
301. Entendido así el ámbito competencial reservado a la Federación, es posible sostener que la referencia a las arcillas que hace el artículo 34 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, no entra dentro de dicho ámbito, pues de la lectura integral de sus dos primeros párrafos se puede advertir que el impuesto grava la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, incluyendo las arcillas, **siempre y cuando su extracción se lleve a cabo por medio de trabajos a cielo abierto**, lo que significa que la configuración normativa del impuesto se encuentra situada fuera de las competencias reservadas a la Federación.
302. Lo anterior se confirma aún más por lo dispuesto en el tercer párrafo del propio artículo 34 de la Ley impugnada, en tanto establece que en ningún momento se considerarán objeto de ese impuesto los minerales o sustancias a que hace referencia el artículo 4º de la

<sup>56</sup> «Artículo 27.

(...)

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, **tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos;** y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional (...).

Ley Minera. De ahí lo **infundado** del planteamiento sobre la incompetencia del Congreso de Michoacán para establecer el impuesto a la remediación ambiental por la extracción de materiales.

303. Finalmente, este Pleno procede al análisis de los argumentos contenidos en el **concepto de invalidez único** de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como en el **tercer concepto de invalidez** de los diputados actores, inherentes a que el diseño normativo del impuesto a la remediación ambiental por la extracción de materiales en la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán vulnera los **principios de proporcionalidad tributaria, legalidad y seguridad jurídica**.
304. Al respecto, durante la discusión del proyecto de sentencia presentado a consideración del Tribunal Pleno, **no se lograron consideraciones mayoritarias, pero sí una mayoría de ocho votos para declarar la invalidez de los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán**.
305. En efecto, en la sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte, se presentó una propuesta en el sentido de reconocer la validez de los artículos referidos mismos que regulan el impuesto a la remediación ambiental por la extracción de materiales. Sin embargo, ello no fue compartido por la mayoría de ministros, ya que para algunos el Congreso local no tenía competencia para establecer específicamente ese impuesto, mientras que, para otros, la contribución en cuestión en realidad implicaba la previsión de una sanción, o bien, no era eficiente para el cumplimiento de su finalidad ambiental.
306. De igual forma, hubo quienes se pronunciaron por la inconstitucionalidad del impuesto en cuestión porque no guardaba congruencia entre la base gravable del impuesto en estudio y su tasa aplicable, en detrimento del principio de seguridad jurídica.
307. Sobre esto último, conviene apuntar que el principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Federal ha sido conceptualizado por este Alto Tribunal en el sentido de que las normas jurídicas deben ser ciertas y claras y que, en materia tributaria, dicho principio no debe entenderse en el sentido de que la ley debe señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los contribuyentes, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer los derechos de estos últimos y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.<sup>57</sup>
308. Ahora bien, para examinar la conformidad o no del impuesto en estudio respecto del principio de seguridad jurídica, conviene hacer referencia a los diversos elementos que integran dicha contribución, mismos que en forma ilustrativa son los siguientes:
309. Del esquema que antecede se observa una discrepancia entre la base gravable del impuesto que se examina y la tasa aplicable, pues mientras la primera está construida bajo la premisa de gravar el volumen de metros cúbicos extraídos del suelo y subsuelo que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno, la tasa está construida a la luz de un elemento exógeno a la actividad extractiva, como lo es el valor total de la enajenación del material extraído, al ser justo el tres por ciento de ese valor el que debe aplicarse como cuota por cada metro cubico de material extraído.

<sup>57</sup> Véase la jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), de rubro: «**SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE**». Consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, tomo 1, página 437 y registro 2002649. En igual sentido, véase la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, que esta Primera Sala comparte, de rubro: «**GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES**». Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, octubre de 2006, página 351 y registro 174094.

310. Lo anterior propicia una franca violación del principio de seguridad jurídica, al propiciar una discrepancia entre dos elementos esenciales del impuesto en estudio (base gravable y tasa) que propicia la arbitrariedad en su aplicación, máxime que al sujetar la tasa al valor de enajenación del material extraído, se incorpora al impuesto un elemento que nada tiene que ver con la finalidad del impuesto en estudio, es decir, propiciar la mejora de los procesos productivos a fin de paliar los efectos nocivos en el medio ambiente llevados a cabo por la actividad extractiva.
311. La incongruencia observada se hace más evidente al constatar que, como bien informa la Comisión actora, el legislador local vinculó la aplicación de la tasa a un elemento incierto como lo es la enajenación del material extraído, lo cual presupone, injustificadamente, que dicho material necesariamente debe ser vendido, lo cual distorsiona hasta el objeto del impuesto, mismo que pretende sujetar al pago de la contribución a quienes realicen una actividad extractiva de los materiales previstos en el artículo 34 de la Ley de Hacienda impugnada, al margen de que enajenen o no el material respectivo.
312. Sin que obste a lo anterior que el artículo 38 de la legislación de referencia indica que el impuesto se genera desde el momento mismo de realizar la extracción de materiales gravados, en los siguientes términos:

Artículo 38. **Se genera el impuesto al configurarse el objeto materia del mismo previsto en el artículo 34 de esta Ley, esto es al momento de realizarse la extracción del material gravado**, sin embargo la época de pago de dicho impuesto será a más tardar el día 17 del mes siguiente al que se facture el volumen extraído, mediante declaración que presentarán en las formas y medios autorizados por la Secretaría de Finanzas y Administración, conforme lo dispuesto en el Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo y esta Ley.

Los contribuyentes deberán proporcionar la información que se les solicite en las formas que al efecto apruebe la Secretaría.

**En el supuesto de que durante un ejercicio fiscal no exista facturación el volumen extraído se determinará conforme a bitácoras, licencias, permisos y demás instrumentos que permitan determinar la extracción del producto.** (Énfasis agregado).

313. Como se observa, el legislador local pretendió especificar que el impuesto en estudio se causa desde el momento de que se lleva a cabo la actividad extractiva. Sin embargo, la época de pago del impuesto fue diseñada para efectuarse a más tardar el día 17 del mes siguiente al que se facture el volumen extraído, lo cual presupone la enajenación del material respectivo, con lo cual no se salva la distorsión entre la base gravable y la tasa aplicable.
314. Además, es cierto que en el mismo artículo 38 referido se indicó que, si durante un ejercicio fiscal no existió facturación, entonces **«el volumen extraído se determinará conforme a bitácoras, licencias, permisos y demás instrumentos que permitan determinar la extracción del producto»**. Sin embargo, dicha disposición tampoco es compatible con el principio de seguridad jurídica, pues no delimita qué valor deberá tenerse en cuenta para obtener la tasa aplicable, es decir, no señala si deberá atenderse al valor comercial que podría tener el material extractivo en el mercado, o si el tres por ciento que debe aplicarse a cada metro cúbico de material extraído debe atender a algún otro parámetro, lo cual permitiría la aplicación arbitraria de la tasa en aquellos supuestos en que el producto extraído no haya sido enajenado ni facturado.
315. Derivado de lo anterior, los contribuyentes no tienen certeza en cuanto al margen de acción con el cual cuenta la autoridad fiscal para determinar el impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales, precisamente por la distorsión que provoca haber incluido en la tasa de ese impuesto un elemento exógeno a la actividad extractiva, como lo es el valor total de la enajenación del material extraído.
316. En consecuencia, y atendiendo a que durante la discusión del asunto no se obtuvieron consideraciones mayoritarias, pero si una conclusión común en cuanto a la inconstitucionalidad del impuesto de referencia, misma que se avaló por ocho votos, este Tribunal Pleno considera viable declarar la invalidez de los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán.

#### VIII. DECISIÓN Y EFECTOS

317. Dadas las conclusiones alcanzadas y con fundamento en los artículos 73 y 41, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, debe precisarse que:
- Atendiendo al tema I de fondo de la presente resolución, se debe reconocer la validez de los artículos 1 y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
  - Atendiendo al tema de fondo II, en su primera parte, se debe reconocer la validez de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo.
  - Atendiendo al tema II de fondo, en su última parte, se debe declarar la invalidez de los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo.

318. Finalmente, la invalidez de las disposiciones precisadas con anterioridad surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
319. En consecuencia, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**RESUELVE:**

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

**SEGUNDO.** Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 99/2020 respecto de los artículos del 7 al 26 y 28 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, expedida mediante el Decreto Número 315, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, como se precisa en el apartado VI de esta decisión.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 1 y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, expedida mediante el Decreto Número 315, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, así como la de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, reformados mediante el Decreto Número 314, publicado en dicho medio de difusión oficial y fecha, de conformidad con el apartado VII de esta determinación.

**CUARTO.** Se declara la invalidez de los artículos del 34 al 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, reformados mediante el Decreto Número 314, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en términos de la parte final de esta ejecutoria.

**QUINTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por medios electrónicos y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, consistente en declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado, atinente a que los artículos 1, 26 y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020 no son normas generales. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

**En relación con el punto resolutive segundo:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 99/2020 respecto de los artículos del 7 al 25 y 28 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, expedida mediante el Decreto Número 315, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 99/2020 respecto del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, para el Ejercicio Fiscal

del Año 2020, expedida mediante el Decreto Número 315, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado «Violaciones al proceso legislativo que dio origen a la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2020», consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Número 315, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, así como reconocer la validez de los artículos 1 y 27 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, expedida mediante el referido decreto. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado «Análisis sobre la constitucionalidad del impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales», consistente en reconocer la validez de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, reformados mediante el Decreto Número 314, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado «Análisis sobre la constitucionalidad del impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales», consistente en declarar la invalidez de los artículos del 34 al 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, reformados mediante el Decreto Número 314, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a la decisión, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MINISTRO PRESIDENTE**  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
(Firma Electrónica)

**MINISTRO PONENTE**  
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ  
(Firma Electrónica)

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**  
LIC. RAFAEL COELLO CETINA  
(Firma Electrónica)

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2020 Y SU ACUMULADA 100/2020**

En sesión celebrada el ocho de diciembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, concretamente, en el apartado VII, relativo al estudio de fondo, en relación con el Tema II, denominado «Análisis de constitucionalidad del impuesto ecológico por remediación ambiental en la extracción de materiales», determinó, por un lado, reconocer la validez de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo; y, por otro, declarar la invalidez de los diversos numerales 34 a 39 de ese ordenamiento.

A continuación, me permitiré manifestar a manera de **voto particular** los motivos por los que estimé que, contrario al criterio mayoritario, los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo resultaban inconstitucionales y, posteriormente, como **voto concurrente**, las razones distintas por las cuales voté por la invalidez de los artículos 34 a 39 del mismo ordenamiento.

En primer término, respetuosamente **no estoy de acuerdo** con la posición mayoritaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por cuanto determinó que la creación de los *impuestos ecológicos* no se ubica en el rubro de competencia federal tributaria ni en el relativo a la prohibición expresa a la potestad tributaria de los Estados, pues se trata de una atribución que ejercen tanto la Federación como los Estados, por tanto, se consideró que el Estado de Michoacán emitió los artículos 32 y 33 impugnados en ejercicio de su facultad tributaria, estableciendo en ellos los objetivos y finalidades que se pretenden impulsar con tales ingresos, sin invadir a la esfera de competencias tributarias de la Federación, por lo que debía reconocerse su validez.

Lo anterior porque considero que el legislador local no tiene facultades para establecer —al menos en la redacción en que lo hace la entidad— los impuestos ambientales.

Al respecto, considero importante mencionar que este Alto Tribunal ha construido, desde hace varios años, un sistema complejo de competencias en materia tributaria en el que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la local. En esta tesitura, se ha estimado que las reglas competenciales en materia impositiva surgen a partir de la interpretación sistemática de los artículos 73, fracciones VII y XXIX, 117, 118 y 124 de la Constitución Federal.

De este modo, para delimitar si las entidades federativas tienen potestad tributaria en una determinada materia, este modelo de distribución de competencias tiene como presupuesto la existencia de un hecho imponible sobre el cual el legislador establece un gravamen.

Así, de conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de todos los órdenes de gobierno de manera proporcional y equitativa. Esta obligación, sin embargo, no permite a la autoridad imponer arbitrariamente contribuciones.

Por el contrario, el Tribunal Pleno ha sostenido que para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, referido, es necesario atender a la naturaleza del tributo a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva.

El sistema tributario cumple una función social prioritaria en un Estado democrático, pues es a partir de las contribuciones de la ciudadanía como se forma la Hacienda Pública que servirá para satisfacer las necesidades de todas las personas que habitamos en este País.

Precisamente, para cumplir esta importante función recaudatoria, el sistema tributario debe acercarse, en todo lo posible, a la capacidad contributiva real de las personas, para lo cual es indispensable que el gravamen atienda a la base imponible entendida como la magnitud dineraria que resulta de la medición o valoración del hecho imponible.

La capacidad contributiva se manifiesta habitualmente en dos formas: la directa, por la cual los impuestos son soportados por personas que perciben o son propietarias de una renta o patrimonio, y su capacidad se refleja en el momento en que se genera dicha renta; y la indirecta, en la cual los impuestos gravan la circulación de bienes y consumo, en los que la capacidad contributiva nace una vez que las personas obtienen una capacidad económica y hacen uso de ella para adquirir bienes y servicios.

Dicha capacidad contributiva no se refleja únicamente en la existencia de una manifestación de riqueza, ya que es posible establecer una contribución que grave hechos que no generen riqueza o que resulten improductivos.

En efecto, es posible reconocer una manifestación de riqueza a partir de elementos patrimoniales, por ejemplo, la posesión, la tenencia, el aprovechamiento de un bien, el disfrute de un servicio individualizado, el beneficio asociado a una obra pública, entre otros.

Sin embargo, la finalidad primordial de las contribuciones no radica en la remediación ambiental o en establecer un mecanismo indemnizatorio

que sancione a quien contamine.

Siguiendo este orden, estimo que los «impuestos ambientales» establecidos en la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo no permiten identificar plenamente un hecho imponible ni una manifestación de riqueza, de manera que no coincido con la afirmación de que existe una competencia concurrente entre la Federación y los estados para establecer impuestos ecológicos.

En este orden de ideas, con base en las consideraciones antes referidas, **me permito disentir del criterio mayoritario en cuanto a la validez de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán.**

En diverso aspecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó —también por mayoría— declarar la invalidez de los artículos 34 a 39 de la ley impugnada, por estimarlos contrarios al principio de seguridad jurídica, al observarse una discrepancia entre dos elementos esenciales del impuesto (base gravable y tasa), pues mientras que la primera está construida bajo la premisa de gravar el volumen de metros cúbicos extraídos del suelo y subsuelo que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno, la tasa está determinada a la luz de un elemento exógeno a la actividad extractiva, como lo es el valor total de la enajenación del material extraído, ya que es justo un porcentaje de ese valor el que debe aplicarse como cuota por cada metro cubico de material extraído.

Si bien estuve a favor de declarar la invalidez de las normas mencionadas, estimo que la inconstitucionalidad de éstas se actualiza por **razones distintas**, las cuales me permito exponer a continuación.

Como ya lo mencioné, la finalidad primordial de las contribuciones no radica en la remediación ambiental o en establecer un mecanismo indemnizatorio que sancione a quien contamine.

Más aun, el Congreso Local no busca alcanzar un objetivo eminentemente recaudatorio, sino que pretende dar a esa contribución un fin extrafiscal consistente en la preservación y protección del medio ambiente y la salud pública.

Estos fines de protección ambiental son totalmente legítimos, incluso loables. Sin embargo, la vía tributaria no es la adecuada para tutelarlos. A mi juicio, a pesar de que el legislador local lo denomine «impuesto ambiental», lo que en realidad hace es prever una sanción a la persona que contamine.

En esta tesitura, si la contribución se destinará a un fin de remediación ambiental, lo que el legislador de Michoacán está realizando es imponer un gravamen a quien contamine. No obstante, el pago de impuestos se justifica cuando el contribuyente obtiene una renta que modifica su patrimonio, o bien, cuando realizan consumos o usan bienes, pero no por los resultados ilícitos de los que sean responsables, ya que de esto se ocupan las sanciones.

Si bien reconozco que la preservación del medio ambiente es una finalidad legítima, considero que este «impuesto ambiental» en realidad entraña una sanción administrativa que rompe con los principios del Derecho tributario. Asimismo, me parece que esa sanción no superaría los estándares del debido proceso ni del derecho administrativo sancionador, en tanto que se trataría, en su caso, de una sanción que no cumple con los principios de taxatividad, proporcionalidad ni la garantía de audiencia de las personas a quienes se aplicarían.

De esta manera, los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán forman parte de un sistema —para mí, sancionatorio— que tiene como finalidad imponer un costo económico a quienes contaminen. En este sentido, considero que las normas cuestionadas no regulan un impuesto, sino una sanción, en consecuencia, si no se trata de un impuesto, desde mi punto de vista, todo el sistema resulta inconstitucional.

Por tanto, si bien comparto que los artículos impugnados deben invalidarse, considero que su inconstitucionalidad deriva de que, so pretexto de perseguir un fin extrafiscal para proteger el medio ambiente, establecen vía tributaria una sanción administrativa dirigida a quien contamine.

**MINISTRO**  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
(Firma Electrónica)

---

---

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2020 Y SU ACUMULADA 100/2020, PROMOVIDAS POR LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEPTUAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

En sesión pública celebrada el ocho de diciembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020, en la cual reconoció la validez de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, que establecen cuestiones generales sobre los «impuestos ecológicos», y declaró la invalidez de los artículos 34 a 39 de la misma Ley, los cuales regulaban el llamado impuesto de remediación ambiental por extracción de materiales del suelo.

Presento este voto, ya que, si bien estoy de acuerdo con la declaración de invalidez de los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, sostengo consideraciones diferentes a la del resto de las Ministras y Ministros. Por otra parte, no comparto el reconocimiento de validez de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, ya que derivado de la invalidez de los artículos 34 a 39, estos preceptos quedarían sin efecto alguno.

**I. Voto concurrente sobre la declaración de invalidez de los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Morelos**

El Pleno declaró la invalidez del llamado impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales, establecido en los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán.<sup>1</sup>

**<sup>1</sup> Ley de Hacienda de Michoacán**

**Artículo 34.** Es objeto de este impuesto la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aún y cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como: arcillas, arena, caliza, cantera, grava, filtro, rocas, piedras, material en greña, tezontle, sello y en general cualquier material pétreo con independencia de su nombre o clasificación.

Para efectos de este artículo la extracción deberá realizarse por medio de trabajos a cielo abierto en el territorio del Estado.

En ningún momento se considerarán objeto de este impuesto los minerales o sustancias a que hace referencia el artículo 4° de la Ley Minera.

Para efectos de este artículo se entiende como, agregado pétreo además de los mencionados en el párrafo primero del presente artículo aquellos materiales que provienen de la roca, de la piedra, de un peñasco; que habitualmente se encuentran en forma de bloques, losetas o fragmentos de distintos tamaños, principalmente en la naturaleza.

**Artículo 35.** Son sujetos del pago de este impuesto las personas físicas, morales o unidades económicas que dentro del territorio del Estado extraigan del suelo y subsuelo materiales que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno, tales como los señalados en este capítulo como agregados pétreos.

No se consideran sujetos del impuesto los intermediarios que adquieran del sujeto obligado los materiales, esto es, no es un impuesto trasladable.

En el supuesto de que los sujetos obligados sean los ejidos, los adquirentes del material se constituirán en retenedores del impuesto y se obligarán a enterarlo en la época de pago previsto para tal efecto.

**Artículo 36.** La base del impuesto lo constituye el volumen de metros cúbicos de material efectivamente extraído del suelo y subsuelo que constituyan depósitos de igual o semejante naturaleza a los componentes del terreno; como lo es el agregado pétreo.

Esto es, no se considera como volumen sujeto al pago del presente impuesto, los componentes que se extraigan conjuntamente con el material gravado. Para determinar el tipo y volumen de material extraído se podrá tomar como base las autorizaciones emitidas por las autoridades ambientales en la manifestación de impacto ambiental, estudio geológico o licencia de aprovechamiento de material pétreo no reservado a la federación.

Se considera que el material extraído es el tipo de material manifestado por el permisionario, aprobado por la autoridad ambiental competente.

**Artículo 37.** Se aplicará a cada metro cúbico extraído, la tasa del 3 por ciento sobre el monto total de su enajenación, sin considerar impuestos.

**Artículo 38** Se genera el impuesto al configurarse el objeto materia del mismo previsto en el artículo 34 de esta Ley, esto es al momento de realizarse la extracción del material gravado, sin embargo la época de pago de dicho impuesto será a más tardar el día 17 del mes siguiente al que se facture el volumen extraído, mediante declaración que presentarán en las formas y medios autorizados por la Secretaría de Finanzas y Administración, conforme lo dispuesto en el Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo y esta Ley. Los contribuyentes deberán proporcionar la información que se les solicite en las formas que al efecto apruebe la Secretaría.

En el supuesto de que durante un ejercicio fiscal no exista facturación el volumen extraído se determinará conforme a bitácoras, licencias, permisos y demás instrumentos que permitan determinar la extracción del producto.

**Artículo 39.** Son obligaciones de los contribuyentes de este impuesto, además de las establecidas en el Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo, las siguientes:

I. Las personas físicas y morales o unidades económicas que para efecto de impuestos federales tengan su domicilio fiscal en otras entidades, pero que realicen las actividades a que se refiere este capítulo, deberán registrar como domicilio fiscal estatal, el lugar en donde se originen sus actos;

II. Presentar las declaraciones del impuesto y enterar y pagar el impuesto correspondiente en la forma y los términos previstos en esta sección; III. Registrarse o empadronarse en la oficina recaudadora que corresponda al lugar de la ubicación de los terrenos explotados;

IV. Llevar un libro de registros de extracción en el que se hará constar diariamente la cantidad en metros cúbicos de material que se extraiga del suelo y subsuelo y deberán tener los siguientes campos:

a) Fecha.

b) Material.

c) Metros cúbicos extraídos.

d) Material almacenado.

e) Salida del material almacenado del predio.

V. Llevar el registro diario de los datos que han quedado señalados en la bitácora de explotación de material pétreo requerida por la autoridad ambiental, el libro de registro diario podrá suplirse por dicha bitácora.

VI. Presentar los avisos, datos, documentos e informes que

les soliciten las autoridades fiscales en relación con este impuesto, dentro de los plazos y en los lugares señalados al efecto;

VII. Poner a disposición de las autoridades competentes, para los efectos del ejercicio de sus facultades de comprobación, los informes, documentos, registros y comprobantes que le sean solicitados, en relación con la determinación y pago de este impuesto, así como del resto de las obligaciones a su cargo en términos del presente Capítulo; y,

VIII. Las demás que señale la Ley y los ordenamientos fiscales aplicables

Sin embargo, como lo señala la propia sentencia<sup>2</sup>, no hubo consideraciones mayoritarias para sustentar esta invalidez. Mientras que para algunos Ministros y Ministras la invalidez del «impuesto» derivó de que el Congreso local no tiene competencia para establecer *este* tributo en particular —postura que comparto—, otros Ministros señalaron que el tributo en realidad implicaba una sanción; que no era eficiente para cumplir con su finalidad consistente en proteger el medio ambiente; o bien, que existía una falta de congruencia entre los elementos que lo configuraban.

Debido a la pluralidad de razones manifestadas por la mayoría del Pleno, considero importante exponer las razones por las cuáles voté por la inconstitucionalidad de los artículos.

Desde mi punto de vista, el llamado: «impuesto de remediación ambiental por extracción de materiales» **grava el aprovechamiento de bienes del dominio público que son competencia exclusiva de la Federación**, tal como lo expresé en mi voto particular en la CC 56/2017.<sup>3</sup>

A mi parecer, los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, que regulan el «impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales del suelo», son inconstitucionales porque transgreden los artículos 73, fracciones VII y XXIX, 117, fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX, 118, fracción I, 122 y 124 constitucionales, que constituyen el marco de distribución de potestades tributarias entre la Federación y las Entidades Federativas.

En efecto, el artículo 73, fracción XXIX constitucional,<sup>4</sup> señala que el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del diverso 27 de la propia Constitución.<sup>5</sup>

Específicamente, dicho precepto establece que corresponde a la Nación el dominio directo sobre: **i)** todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; **ii)** todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos; **iii)** los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; **iv)** los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; **v)** los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; **vi)** los combustibles minerales sólidos; **vii)** el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y, **viii)** el espacio situado sobre el territorio nacional.

Al respecto, el Tribunal Pleno ha interpretado<sup>6</sup> que la competencia de la Federación contenida en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional se limita a la extracción de materiales cuando sean de distinta naturaleza a los componentes de los terrenos, por lo que la competencia de los Estados puede configurarse respecto de materiales de igual naturaleza.

Ahora bien, el «impuesto de remediación ambiental» impugnado *parece* compatible con la Constitución General, pues en su artículo 34 dispone lo siguiente: «*Es objeto de este impuesto la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes del terreno*». No obstante, tal como lo expresé en el voto particular en la controversia constitucional 56/2017,<sup>7</sup> esta distinción es solamente un subterfugio para burlar la competencia de la Federación contenida en artículo 73 constitucional.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> Párrafo 304 de la sentencia: «Al respecto, durante la discusión del proyecto de sentencia presentado a consideración del Tribunal Pleno, no se lograron consideraciones mayoritarias, pero sí una mayoría de ocho votos para declarar la invalidez de los artículos 34 a 39 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán.»

<sup>3</sup> Resuelta, en este tema, por mayoría de 6 votos en sesión de Pleno de 11 de febrero de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Piña

<sup>4</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX. Para establecer contribuciones:

1º.- Sobre el comercio exterior;

2º.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 [...]

<sup>5</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 27.** [...]

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional [...]

<sup>6</sup> Controversia constitucional 56/2017, resuelta, en este tema, por mayoría de seis votos en sesión de Pleno de once de febrero de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Piña Hernández. Acción de Inconstitucionalidad 107/2020, resuelta, en este tema, por mayoría de seis votos en sesión de trece de octubre de dos mil veinte.

<sup>7</sup> Resuelta, en este tema, por mayoría de seis votos en sesión de Pleno de once de febrero de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Piña Hernández.

<sup>8</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 73.-** [...]

XXIX. Para establecer contribuciones: [...]

2º.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 [...]

En efecto, si atendemos a la naturaleza de la actividad extractiva que se grava en este tributo, existe una relación indisoluble entre la explotación de materiales cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, y de materiales cuya naturaleza es igual, toda vez que, en esa etapa del proceso extractivo, los trabajos no distinguen entre uno u otro sino que se limitan a extraer dichos recursos sin hacer distinciones. Por lo tanto, la precisión que hace el artículo 34 impugnado con el fin de «salvar» la competencia de la Federación resulta ineficaz.

Adicionalmente, el artículo 34 impugnado comprende materiales *distintos* del terreno como las arcillas y la arena;<sup>9</sup> y se refiere de forma genérica a las piedras, dentro de las cuales se pueden incluir las llamadas piedras preciosas; todos estos materiales están contemplados en el artículo 27 constitucional y por lo tanto forman parte de la competencia exclusiva de la Federación.<sup>10</sup>

Por lo demás, el hecho de que el artículo 34 impugnado señale que la forma de extraer los recursos será mediante *trabajos a cielo abierto*, es también un intento por evadir la competencia exclusiva de la Federación, ya que ni la Constitución General,<sup>11</sup> ni la Ley Federal de Derechos<sup>12</sup> establecen esa distinción, y por lo tanto no limitan los recursos de la Federación a trabajos subterráneos, (salvo que sean productos derivados de la descomposición de las rocas).<sup>13</sup>

Por último, no debe pasar desapercibido que la Ley Minera no forma parte del parámetro de regularidad constitucional, ya que no es un ordenamiento que distribuya potestades tributarias, por lo que no se puede respaldar la validez de la norma en función de este ordenamiento.

En definitiva, el parámetro constitucional aplicable es el contenido en los artículos 73, fracciones VII y XXIX, 117, fracciones IV, V, VI, VII, VIII y IX, 118, fracción I, 122 y 124 constitucionales, que constituyen el marco de distribución de potestades tributarias entre la Federación y las Entidades Federativas. Frente a dicho parámetro, el «impuesto de remediación ambiental» previsto en la Ley de Hacienda de Michoacán es claramente inconstitucional.

Como consecuencia de lo anterior, también son inconstitucionales los artículos 35 a 39 de la Ley de Hacienda de Michoacán, pues únicamente prevén los elementos restantes del tributo en cuestión.

## II. Voto particular sobre la validez de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán

La sentencia reconoce la validez de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán,<sup>14</sup> ya que el Estado de Michoacán los emitió en ejercicio de su facultad tributaria, estableciendo los objetivos y finalidades que se pretenden impulsar con los ingresos que se obtengan de los denominados «impuestos ecológicos». De acuerdo con la sentencia mayoritaria, esta previsión no invade la esfera de competencias tributarias de la Federación.

Aunque comparto que las entidades federativas cuentan con facultades para imponer tributos ambientales, considero que no existen razones para mantener la vigencia de los artículos 32 y 33 de la Ley de Hacienda de Michoacán, ya que únicamente proporcionan un marco normativo al impuesto de remediación ambiental que se invalidó, por lo que después de la decisión adoptada por el Pleno resultan letra muerta en el sistema tributario local.

### <sup>9</sup> Ley de Hacienda de Michoacán

**ARTÍCULO 34.** Es objeto de este impuesto la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos, aún y cuando constituyan vetas, mantos o yacimientos tales como: **arcillas, arena**, caliza, cantera, grava, filtro, rocas, **piedras**, material en greña, tezontle, sello y en general cualquier material pétreo con independencia de su nombre o clasificación.

Para efectos de este artículo la extracción deberá realizarse por medio de trabajos a cielo abierto en el territorio del Estado.

En ningún momento se considerarán objeto de este impuesto los minerales o sustancias a que hace referencia el artículo 4º de la Ley Minera.

Para efectos de este artículo se entiende como, agregado pétreo además de los mencionados en el párrafo primero del presente artículo aquellos materiales que provienen de la roca, de la piedra, de un peñasco; que habitualmente se encuentran en forma de bloques, losetas o fragmentos de distintos tamaños, principalmente en la naturaleza.

### <sup>10</sup> Constitución General

**Artículo 27** [...] Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional [...]

<sup>11</sup> Artículos 73, fracción XXIX, numeral 2, y 27, cuarto párrafo.

<sup>12</sup> Artículo 236 de la Ley Federal de Derechos

<sup>13</sup> **Artículo 27 de la Constitución General** [...] los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; [...]

### <sup>14</sup> Ley de Hacienda de Michoacán

**Artículo 32.** Los Impuestos ecológicos constituyen figuras impositivas que tienen como finalidad recaudar recursos para sufragar el gasto público, y al mismo tiempo incentiven cambios en la conducta de los sujetos obligados para que favorezcan al medio ambiente y a la salud pública.

De ninguna forma el pago de los impuestos ecológicos, constituye una excepción al cumplimiento de las disposiciones administrativas en materia ambiental, por lo que el sujeto obligado al pago de las contribuciones materia del presente capítulo, deberá también dar pleno cumplimiento a las mismas y su incumplimiento será sancionado conforme a la disposición que infrinja.

**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.

---

En efecto, los artículos 32 y 33 establecen las generalidades de los «impuestos ambientales» —su definición, su finalidad y la aplicación supletoria de leyes relativas en materia ambiental—. De la lectura integral de la Ley de Hacienda de Michoacán se desprende que el único «impuesto ambiental» existente era el de remediación ambiental en la extracción de materiales, que el Pleno invalidó en esta resolución.<sup>15</sup>

Por lo tanto, como consecuencia de la decisión adoptada por el Tribunal Pleno, los artículos 32 y 33 pierden cualquier relevancia práctica. Ambos preceptos permanecerán en la ley como un marco «conceptual» que carece de cualquier efecto normativo; un «cascarón vacío» que no se refiere a tributo alguno. Por esa razón, era preferible entender estos preceptos como parte integral del sistema de normas que regulaban el llamado impuesto de remediación ambiental y, por lo tanto, también declarar su invalidez.

\* \* \*

En suma, los artículos 34 a 39 que establecen el «impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales del suelo» son inconstitucionales, ya que invaden la competencia exclusiva de la Federación para establecer este tipo de tributos. Derivado de lo anterior, considero que también debió declararse la invalidez de los artículos 32 y 33 ya que, si bien concuerdo con que fueron emitidos dentro de las facultades del Congreso local, su texto es letra muerta dentro de la Ley de Hacienda de Michoacán porque no subsiste otro tributo de esa naturaleza.

**MINISTRO PRESIDENTE**  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
(Firma Electrónica)

---

---

---

<sup>15</sup> Efectivamente, los legisladores locales mediante decreto de doce de junio de dos mil diecinueve derogaron las otras contribuciones ambientales, a saber, el impuesto por la emisión de gases a la atmósfera (que estaba establecido en los artículos 40 a 45); por la emisión de contaminantes (artículos 46 a 52); y por el depósito o almacenamiento de residuos (artículos 54 a 60).

