

SEGUNDA SECCION
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA de seis de diciembre de 2007 dictada en la Controversia Constitucional 14/2007, promovida por el Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos en contra del Congreso y otras autoridades de dicha entidad.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
14/2007

ACTOR: MUNICIPIO DE JIUTEPEC, ESTADO DE MORELOS

MINISTRO PONENTE: JOSE RAMON COSSIO DIAZ
SECRETARIO: ROBERTO LARA CHAGOYAN

México, Distrito Federal. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **seis de diciembre de dos mil siete.**

VISTOS

para resolver los autos correspondientes a la controversia constitucional 14/2007 y

RESULTANDO QUE:

PRIMERO. Presentación de la demanda. Por escrito presentado el trece de febrero de dos mil siete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Faustino Velásquez Medrano, Síndico del Ayuntamiento de Jiutepec, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional contra los siguientes actos, normas y poderes públicos:

a) Actos y normas impugnados:

- 1) Los artículos 114 y 115, fracción IV, párrafo cuarto de la Constitución Política del Estado de Morelos.
- 2) Los artículos 3, 38, fracción XIII y 116 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Morelos.
- 3) Los artículos 8, 9, 10, 12, 14 y 17 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos.
- 4) El artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.
- 5) Los artículos 26, fracción XIX y artículo 27, fracción XLVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.
- 6) Los artículos 2, fracción VII, 5, fracción XIX, 11, y 18 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos.
- 7) Los artículos 4, fracción II, incisos c) y d); 11, fracción IX; 16, fracciones III y IV; 24 y 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- 8) La Ley de Tránsito y Transportes para el Estado de Morelos y su reglamento.
- 9) Los artículos 6, 23 a 28, 43 a 48, 76 a 79, 80, 81, 83, 84, 103, 104, 105, 106, 109 a 112, 116 a 118 y 125 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos.
- 10) El Decreto legislativo número 108, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de diciembre de dos mil seis por el que se reforman los artículos 25, tercer párrafo, 45, primer párrafo, 79, primer párrafo y 104, fracción II de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos.
- 11) El Acuerdo Administrativo emitido por el Ejecutivo local por el que se otorga un subsidio fiscal en el pago de derechos por servicios de inscripción de cualquier instrumento por el que se adquiera o traslade un bien inmueble en el Estado de Morelos.
- 12) Los artículos 1, 2, 3, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil siete, publicada en el Periódico Oficial local el veintisiete de diciembre de dos mil seis.
- 13) Todos los actos y resoluciones emitidos por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del mencionado Estado en aplicación de la normativa impugnada.
- 14) Los puntos IX y X del capítulo de considerandos y los artículos 9, 11, 23, 28, 28.1, 29, 31, 31.6, punto 4, 32, 32.4, inciso j), 40, puntos 1, 3 y 7, 42, 43, 44 al 57, 59, 61, 62, 65, 67, 70, 71, 72, 75 y 76 y el 2o. transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil siete, publicado en el Periódico Oficial local el veintisiete de diciembre de dos mil siete.

15) Los oficios ASG/6728/2007 y ASG/6765/2007 emitidos por el Auditor Superior Gubernamental del Congreso del Estado de Morelos el veinticuatro de enero de dos mil siete, dirigidos al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Jiutepec, así como todas las resoluciones y actos que deriven de dichos oficios.

b) Entidades demandadas:

- 1) El Congreso del Estado de Morelos;
- 2) La Auditoría Superior Gubernamental del Congreso local;
- 3) El Titular del Poder Ejecutivo de ese Estado;
- 4) El Secretario de Gobierno local;
- 5) El Secretario de Finanzas y Planeación local.

SEGUNDO. Antecedentes. La parte actora manifestó como antecedentes los que a continuación se sintetizan:

a) El Municipio de Jiutepec señala que desde mil novecientos ochenta y cuatro la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos —en los artículos 119 a 125— ha establecido como un ingreso ordinario de los municipios lo recaudado por concepto del “impuesto adicional”, proveniente del cobro de los demás impuestos y derechos municipales, y que el artículo 123 de esta ley destinaba parte de lo recaudado por ese concepto a determinados rubros de gasto.

Así, por ejemplo, lo recaudado por concepto de impuesto adicional derivado del cobro del impuesto sobre traslado de dominio y derechos sobre fraccionamiento debía destinarse como sigue: quince por ciento para apoyo a la educación, cinco por ciento para apoyo a la universidad y cinco por ciento para un fondo de fomento a la industrialización.

b) Posteriormente, afirma que parte de estos gastos predeterminados quedaron suprimidos porque el decreto legislativo número 93, publicado en el Periódico Oficial local el veinticinco de enero de mil novecientos ochenta y nueve, derogó el impuesto sobre la traslación de dominio. Sin embargo, estima que la verdadera derogación de los destinos de gasto que preveía el artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal local se produjo con la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, que tuvo como finalidad garantizar la autonomía hacendaria de los Ayuntamientos. En su opinión, la razón de esta supresión se asocia al hecho de que el artículo 115 constitucional autorice a los Ayuntamientos para aprobar anualmente sus presupuestos de egresos, al tiempo que prohíbe que las leyes locales establezcan exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna.

c) El primero de noviembre de dos mil seis, los integrantes del Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos, tomaron posesión de sus cargos, y a escasos días de haber entrado en funciones la nueva administración municipal presentó ante el Congreso local la iniciativa de Ley de Ingresos del Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil siete, en los términos establecidos en el artículo 32 de la Constitución del Estado de Morelos y siguiendo los antecedentes registrados en el Municipio.

d) El Municipio actor advierte, como una cuestión previa, que las leyes de ingresos en el Estado de Morelos no sólo contienen el catálogo de ingresos autorizado a los municipios, sino también elementos tributarios que deberían estar en la Ley General de Hacienda Municipal y en el Código Fiscal. Esta situación permite, en su opinión, una intromisión inconstitucional del Poder Legislativo en los Ayuntamientos.

e) A continuación, el Municipio actor afirma que el veintisiete de diciembre de dos mil seis se publicaron en el Periódico Oficial del Estado la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos y la Ley de Ingresos del Ayuntamiento de Jiutepec, ambas para el ejercicio fiscal dos mil siete, el decreto 108 por el que se reforman los artículos 25, tercer párrafo; 45, primer párrafo; 79, primer párrafo y 104 de la Ley General de Hacienda local y el Acuerdo Administrativo emitido por el Ejecutivo estatal por el que otorga un subsidio fiscal en el pago de derechos por inscripción de cualquier instrumento por el que se adquiera o traslade un derecho real inmobiliario en el Estado.

f) Finalmente, señala que el treinta de enero de dos mil siete, su Ayuntamiento recibió los oficios ASG/6728/2007 y ASG/6765/2007, fechados el veinticuatro del mismo mes y año, emitidos por el Auditor Superior Gubernamental del Poder Legislativo local. Por medio del primer oficio se le requirió “[i]nformación detallada de los recursos recaudados por su municipio, en lo que se refiere al 5% pro universidad en los meses de noviembre y diciembre del año 2006, comprobando el entero de ese recurso a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, con el recibo respectivo”. Mediante el segundo oficio se le requirió “[q]ue para la entrega de la cuenta pública mensual que corresponde al año 2007, esta deberá contener los recursos recaudados por ese municipio respecto del 5% Pro Universidad, conteniendo el respectivo recibo del entero a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; en caso de que no se presente la comprobación de este recurso se entenderá que la Cuenta Mensual está incompleta”.

TERCERO. Conceptos de invalidez. A continuación se sintetizan los argumentos que sustentan la impugnación del actor.

En su **primer concepto de invalidez**, el actor señala que el punto VIII del capítulo de consideraciones y los artículos 9 y 11 de la Ley de Ingresos del Ayuntamiento de Jiutepec, así como el artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal local violan los artículos 14, 16 y 115, fracción IV de la Constitución Federal.

El actor destaca que los artículos 14 y 16 constitucionales obligan a las autoridades a emitir sus actos de forma fundada y motivada, mientras que el artículo 115, fracción IV constitucional establece el principio de la libre administración hacendaria en el ámbito municipal, que obliga a que determinados recursos ingresen a la hacienda municipal, prohíbe que las leyes prevean exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna y faculta a los ayuntamientos para aprobar sus respectivos presupuestos de egresos.

El Municipio actor considera que estos principios se violan porque las normas legales impugnadas establecen un destino específico de gasto para lo que se obtiene con la recaudación del impuesto adicional. Esta determinación vulnera la facultad exclusiva que tienen los municipios para aprobar sus respectivos presupuestos de egresos y la prohibición constitucional de que existan subsidios en favor de persona o institución alguna.

Por otra parte, considera que este mecanismo reactiva el antiguo artículo 93 de la Ley General de Hacienda Municipal que hasta mil novecientos ochenta y nueve establecía el impuesto sobre traslación de dominio como una de las bases gravables del impuesto adicional —el cual se encuentra derogado desde entonces—.

En su opinión, la obligación que establecen las normas impugnadas de subsidiar a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos con el enterero de un cinco por ciento adicional es todavía más inconstitucional que el anterior artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal local, porque a diferencia de lo que actualmente determinan las normas impugnadas, antes se establecía como destino de gasto del impuesto adicional el rubro “pro universidad”, sin indicar qué universidad debía ser la destinataria obligatoria de tales recursos.

Por otra parte, alega que es inconstitucional que ahora se le exija al Municipio presentar el recibo de entero correspondiente con la cuenta pública mensual, pues ello implica una intromisión en las facultades autónomas de administración del Ayuntamiento garantizadas por el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal. El Ayuntamiento no tiene la obligación de anexar a la cuenta pública ningún comprobante; la facultad de administrar libremente su hacienda municipal, destaca, es recogida correctamente por los artículos 49, 50, 51 y 52 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, según los cuales corresponde a los Ayuntamientos de la entidad registrar, conservar y custodiar toda la información y documentación comprobatoria de su contabilidad gubernamental, en relación con el artículo 32 tercer párrafo de la Constitución local, que establece que los Ayuntamientos deben entregar su cuenta pública al Congreso estatal con la información financiera a que se refiere el artículo 7 de la Ley de la Auditoría Superior Gubernamental local. Si la citada obligación —anexar los comprobante de los enteros que realice— estuviera establecida legalmente, además de estar viciada de nulidad, sería de imposible realización; es justamente para evitar que el Municipio esté obligado a entregar al Congreso local la documentación comprobatoria de cada uno de sus ingresos y gastos, señala, que el Congreso local está facultado para ordenar visitas domiciliarias y fiscalizar los recursos públicos ejercidos, en los términos del artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal.

El Municipio actor considera que la facultad otorgada al órgano de fiscalización del Congreso local para verificar mensualmente que los municipios hayan enterado dicho subsidio y para recibir el comprobante de entero, junto con la presentación mensual de la cuenta pública, convierte a ese órgano fiscalizador en una autoridad superior al Municipio. A su juicio, un órgano de este tipo sólo debe estar facultado para ejercer sus atribuciones de revisión y auditoría sobre la presentación de la cuenta pública anual de los Ayuntamientos, pero no sobre los informes financieros mensuales, mal llamados cuentas públicas en los artículos 32, tercer párrafo y 40, fracción XXVIII, segundo párrafo de la Constitución local y en el artículo 17 de la Ley de Auditoría Superior Gubernamental local.

El Municipio actor, por otro lado, considera que los oficios emitidos por el Auditor Superior Gubernamental del Congreso local, números ASG/6728/2007 y ASG/6765/2007, no sólo vulneran la Constitución Federal, sino que rebasan incluso los límites impuestos por las normas impugnadas, porque mediante el primero de ellos se exigió a su Ayuntamiento la entrega de información detallada sobre los recursos recaudados durante el último bimestre del dos mil seis en el rubro del cinco por ciento pro universidad y la comprobación del enterero de estos recursos a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos con el recibo correspondiente, cuando en su opinión, el Ayuntamiento no tiene la obligación de entregar ninguna información detallada sobre la administración de sus ingresos y egresos fuera de la cuenta pública respectiva.

Por otra parte, en el segundo de los oficios se le requirió de forma confusa y errónea “entregar la cuenta pública mensual que corresponde al año 2007”, junto con la documentación que compruebe “los recursos recaudados por ese municipio del 5% Pro Universidad, conteniendo el respectivo recibo de entero a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos”, requerimiento que finaliza con la conclusión inconstitucional según la cual “en caso de que no se presente la comprobación de este recurso se entenderá que la Cuenta Mensual está incompleta”. Este oficio invoca como fundamento jurídico los artículos 14, fracción XI y 77, fracción X de la Ley de la Auditoría Superior Gubernamental del Estado de Morelos, pero lo cierto es que

estos artículos no lo facultan para requerir información ni documentación fuera de sus facultades de fiscalización sobre la cuenta pública anual o fuera de una orden de visita orientada a auditar el ejercicio de los recursos municipales. Por otra parte, este oficio cita los artículos 62, 63 y 64 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos y los artículos 119 a 125 de la Ley General de Hacienda Municipal local, los cuales, en su opinión, tampoco sirven de base para dicho requerimiento, porque mientras los primeros se refieren parcialmente al impuesto adicional del Gobierno Estatal y de los municipios, los segundos no contemplan ninguna facultad de este tipo, aunque se refieran al impuesto adicional de los ayuntamientos.

Finalmente, señala que en caso de que esta Suprema Corte considere que el artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal local —que predetermina el destino de pago de los recursos municipales— no quedó automáticamente derogado por las reformas de que fue objeto el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, también debería ser declarado inconstitucional por esta Suprema Corte.

En su **segundo concepto de invalidez**, el Municipio actor argumenta que la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec para el ejercicio fiscal dos mil siete viola los artículos 14, 16 y 115, fracción IV de la Constitución Federal.

En su opinión, los artículos 42 y 43 de dicha Ley restringen indebidamente las facultades que tienen el Presidente Municipal y el Tesorero del Ayuntamiento, pues condicionan la validez de las resoluciones fiscales de estos funcionarios a que sean aprobadas por el resto de los miembros del Ayuntamiento, contra lo establecido por los artículos 9, segundo párrafo, 33, 38, 68, fracciones VI, VII y VIII del Código Fiscal local y 41, fracciones VI y XX, 75 y 82, fracciones II y XXVI de la Ley Orgánica Municipal.

El Municipio actor se queja de que el artículo 43 de la Ley de Ingresos de su Municipio, por una parte, le reconoce la facultad para otorgar estímulos fiscales, pero por el otro, le prohíbe modificar las resoluciones del Poder Legislativo por las que directamente determina el otorgamiento de estímulos, descuentos y exenciones a los ingresos ordinarios de su Municipio. Esta situación, afirma, refleja una intromisión en la potestad de su Municipio para percibir los ingresos que corresponden a su hacienda, elaborar su presupuesto de egresos e incluso definir las políticas tributarias que más le convengan y, en general, interfiere con las funciones de gobierno y administración hacendaria que le reservan los artículos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 59, 65 y 75 de su Ley de Ingresos.

El actor afirma que las disposiciones de dicha Ley deben ser declaradas inconstitucionales porque en sus artículos 2o. transitorio y 62 sujetan a un destino específico los excedentes que llegara a tener el Ayuntamiento en sus recursos ordinarios. También los artículos 67, 70 y 76 de la misma sujetan a un destino específico los ingresos de las dependencias de su Municipio llamadas Desarrollo Integral para la Familia y Sistema de Agua Potable y Alcantarillado. Además, el artículo 76 reglamenta cómo debe realizar sus registros, asientos y cuentas contables, lo cual es en su opinión algo que debe determinar el Ayuntamiento en ejercicio de su facultad de administración tributaria y presupuestaria.

El Municipio actor afirma que no corresponde al Congreso local alterar arbitrariamente el sistema normativo, la estructura orgánica y la suma de atribuciones fiscales que son conferidas al Ayuntamiento de Jiutepec por el Código Fiscal y la Ley Orgánica Municipal, ambos del Estado de Morelos, en los términos establecidos por el artículo 115 de la Constitución Federal. En su opinión, es el Ayuntamiento y no el Congreso local el facultado para determinar los beneficios fiscales —denominados estímulos, descuentos, condonaciones, prestación de servicios o campañas gratuitas— dado que la competencia para valorar la oportunidad de otorgarlos, su duración, límites, montos, requisitos y repercusiones es del Municipio actor, en función de los ingresos que efectivamente vaya recaudando en el curso de un ejercicio fiscal y de sus políticas concretas.

Otra determinación de la Ley de Ingresos que el Municipio actor estima inconstitucional es la que ordena que los excedentes de los ingresos en su Municipio durante el dos mil siete se destinen a obras o acciones públicas. Lo anterior al margen de que dicho imperativo puede considerarse una obligación general de todo gobierno, constituye una cuestión presupuestal que sólo a los Ayuntamientos corresponde decidir. Dicha determinación, afirma, es una intromisión injustificada que impide a su Municipio, por ejemplo, destinar recursos extras a su deuda pública o al pago de pasivos generados por resoluciones judiciales pendientes de cumplimiento.

El Municipio actor afirma que el Congreso local llegó al extremo de fijar reglas acerca de la forma en que deben llevarse los registros contables en su Municipio, aspecto que se encuentra a su juicio claramente cubierto por su autonomía para administrar la hacienda municipal.

El actor afirma que todas las vulneraciones que denuncia se desprenden claramente del contenido de los artículos 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 59, 62, 65, 67, 70, 75, 76 y segundo transitorio de la Ley de Ingresos.

En su **tercer concepto de invalidez**, el Municipio actor afirma que la Ley de Ingresos de su Municipio para el dos mil siete viola los artículos 14, 16, 31, fracción IV y 115, fracción IV de la Constitución Federal. De esta ley impugnada destaca especialmente los artículos 28, primer párrafo, 28.1, 29, 36, 31.6, 32, 32.4 y 71.

En su opinión, los artículos 28, 28.1, 29, 31, 31.6 [sic] y transitorios séptimo y octavo de la ley impugnada no definen las cuotas, tasas o tarifas aplicables a algunos de los ingresos que contempla y delega la determinación de los mismos a su Ayuntamiento. Sin embargo, ésta es en realidad una facultad indelegable del Congreso local y la negativa de dicho Congreso a ejercerla vulnera la Ley de Coordinación Fiscal.

Por otra parte, el Municipio actor considera que la Ley de Ingresos de su Municipio vulnera los mencionados preceptos constitucionales por las siguientes razones: establece la supletoriedad de otros ordenamientos cuando no se regulen determinadas hipótesis relacionadas con las facultades municipales; autoriza indistintamente la aplicación de reglamentos de tránsito estatal o municipal y de convenios celebrados entre su Ayuntamiento y el Estado, a pesar de que no existe acto jurídico que faculte a las autoridades estatales a prestar el servicio municipal de tránsito; permite la injerencia de la Dirección General de Transporte del Gobierno del Estado en materia de tránsito; regula cuestiones referentes a esta materia que no deben contenerse en esta ley y establece que un convenio celebrado entre el Gobierno del Estado de Morelos y el Ayuntamiento de Jiutepec es el fundamento que permite al Gobierno estatal cobrar los ingresos por servicios catastrales, a pesar de que dicho convenio no existe y de que el artículo 115, fracción IV constitucional establece claramente que a los Ayuntamientos les corresponde percibir los ingresos derivados de la propiedad inmobiliaria.

Finalmente, el Municipio actor se queja de que el artículo 32, subnúmero 32.4, inciso j) de la Ley impugnada determine que las multas impuestas por las infracciones cometidas en los lotes baldíos sean accesorias del cobro del impuesto predial, cuando esos conceptos no están vinculados.

En su **cuarto concepto de invalidez**, el Municipio actor afirma que el artículo 40 de la Ley de Ingresos de su Municipio para el dos mil siete viola los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal.

En su opinión, el artículo 40 de la Ley impugnada, contra lo ordenado por la fracción II del artículo 115 constitucional, niega personalidad jurídica a su Ayuntamiento porque establece que si el gobierno municipal pretende obtener ingresos derivados de financiamiento, debe informar previamente de ello al Poder Ejecutivo local, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación, así como obtener la aprobación de la Legislatura local. Asimismo, denuncia que esta disposición legal autoriza al Ayuntamiento a obtener créditos de instituciones bancarias, siempre y cuando el periodo de dichas deudas no rebase el periodo de la administración municipal. Su Ayuntamiento no requiere en su opinión de la aprobación del Congreso local ni del Poder Ejecutivo local para obtener financiamiento cuyo pago se acuerde para el periodo presente o posterior a la administración municipal en turno.

En opinión del Municipio actor, en esta misma violación a la fracción II del artículo 115 de la Constitución incurren los artículos 114 y 115, fracción IV, cuarto párrafo de la Constitución local, los artículos 3, 38, fracción XII y 116 de la Ley Orgánica Municipal local y los artículos 7, 8, 9, 10, 14 y 17 de la Ley de Deuda Pública local, porque todas estas disposiciones niegan a su Ayuntamiento personalidad jurídica para celebrar actos jurídicos con las instituciones públicas o privadas, trasladando la misma al Poder Ejecutivo o al Legislativo del Estado en los casos en que el Municipio intente obtener financiamiento. Estas disposiciones, afirma, implican una intromisión en la facultad autónoma de su Ayuntamiento para determinar la necesidad de contratar deuda pública y celebrar los actos jurídicos necesarios para ese fin, dentro o fuera del Estado de Morelos.

En su **quinto concepto de invalidez**, el Municipio actor alega que se violan en su perjuicio los artículos 14, 16, 36, fracción I y 115 de la Constitución Federal.

El Municipio actor afirma en primer lugar que el artículo 36, fracción I de la Constitución Federal establece la facultad de los municipios de registrar en el catastro municipal las propiedades, industrias, profesiones o trabajos de los ciudadanos, facultad que deriva de la obligación de registro que tienen los particulares. La fracción IV del artículo 115 constitucional, por su parte, confiere a los municipios la facultad de administrar libremente su hacienda, que se compone de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor. Dicha disposición garantiza a los municipios la percepción, en todo caso, de las contribuciones (incluyendo las tasas adicionales que establezcan los Estados) sobre la propiedad inmobiliaria o sobre su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Finalmente, señala que la fracción V, inciso d) de este último artículo constitucional establece la atribución de los gobiernos municipales de autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de sus competencias, atribución que les permite otorgar licencias y permisos para construcciones, así como formular, aprobar y administrar la zonificación y planificación del desarrollo urbano municipal.

En su opinión, los artículos 1, 2, 3, 10, 11, 16 y 19 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para dos mil siete vulneran las normas constitucionales citadas, porque autorizan al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos a recaudar los ingresos provenientes del cobro de los impuestos sobre hospedaje y sobre los servicios de parques acuáticos y balnearios, así como los derechos generados por la prestación de los servicios catastrales, los servicios de registro de contratos de arrendamiento y otros contratos relativos a inmuebles, así como los servicios técnicos en materia inmobiliaria y de registro público de la propiedad, incluyendo sus recargos. Estos servicios se encuentran contemplados, a su vez, en los artículos 23 al 28, 43 a 47, 76 a 79, 103 a 106 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, por lo que también solicita que se declaren inconstitucionales. Con base en lo anterior, el Municipio actor pide que se le reintegren los montos

recaudados por el Ejecutivo local por tales conceptos y sus accesorios a partir del primero de enero de dos mil siete. También solicita el reintegro de los montos recaudados por el cobro del impuesto adicional o por concepto de derechos de legalización de firmas, certificados, certificaciones, constancias y copias certificadas, previstos en los artículos 59 al 64 y 109 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, pues a su juicio, se trata de contribuciones de naturaleza municipal.

El Municipio actor se queja por otra parte de que la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado para dos mil siete faculta al Poder Ejecutivo local para determinar subsidios, estímulos fiscales y destinarlos a fideicomisos públicos, cuando se trata de cuestiones de definición municipal.

Además, considera que el decreto 108, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de diciembre de dos mil seis, por el que se reforman los artículos 25, tercer párrafo, 45, primer párrafo, 79, primer párrafo, y 104, fracción I de la Ley General de Hacienda local violan las normas constitucionales citadas porque establecen el impuesto sobre hospedaje, el impuesto sobre servicios de parques acuáticos y balnearios y los derechos por servicios catastrales. Sin embargo, advierte el Municipio, “[l]os ingresos por la prestación de servicios catastrales no se encuentran autorizados en la Ley de ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del año 2007, de manera que, pese a ello, y ante la reciente reforma producida a tales ingresos, se estima que aún así, el poder Ejecutivo local ejercerá inconstitucionalmente la recaudación de dichos servicios municipales”.

El actor considera que los recursos generados por el cobro de estos impuestos deben ingresar a su hacienda municipal porque las actividades gravadas (hospedaje y servicios de parques acuáticos y balnearios) presuponen que los sujetos de las mismas son propietarios o poseedores de bienes inmuebles y la fracción IV del artículo 115 constitucional asegura que los impuestos sobre los mismos serán una fuente de ingreso municipal. En su opinión, estos impuestos se asemejan al impuesto predial, que tiene el propósito de gravar la posesión de los bienes inmuebles.

La Ley de Catastro Municipal local atribuye la prestación del servicio de catastro a los municipios y no existe en la misma —ni en ningún otro ordenamiento— disposición que faculte al Poder Ejecutivo local para prestar este servicio por sí mismo, ni existe convenio entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado que lo permita. Por el contrario, afirma que su Ayuntamiento se encuentra prestando este servicio de forma continua y regular en los términos establecidos por los artículos 14, 16, 31, fracción IV, 36, fracción I y 115 de la Constitución Federal, la Ley Orgánica Municipal y la Ley General de Hacienda Municipal. Enfatiza que el artículo 104 de la Ley General de Hacienda local, reformado por el decreto legislativo 108, publicado en el Periódico Oficial local el veintisiete de diciembre de dos mil siete, debe ser declarado inconstitucional porque autoriza al Poder Ejecutivo estatal a percibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios catastrales, en franca oposición a lo que establece la mencionada Ley del Catastro Municipal local. Sostiene que por este mismo vicio debe declararse la invalidez del artículo 27, fracción XLVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos y de los artículos 4, fracción II, inciso c), 11, fracción IX, 16, fracción III y 24 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, porque establecen qué dependencias deben prestar este servicio catastral.

El actor afirma que el acuerdo administrativo emitido por el Poder Ejecutivo local publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de diciembre de dos mil seis, por el que otorga un subsidio fiscal en el pago de derechos por servicios de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de cualquier instrumento por el que se adquiera o traslade un derecho real de un bien inmueble en el Estado y en el pago adicional a cargo de las asociaciones civiles sin fines de lucro que establezcan centros de desarrollo infantil, guarderías y análogos domiciliados en el Estado, violan las normas constitucionales mencionadas al establecer subsidios fiscales en relación a actos jurídicos celebrados sobre bienes inmueble ubicados en el territorio del Municipio.

Asimismo, demanda la invalidez del artículo 26, fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos porque otorga a la Secretaría de Gobierno del Estado la facultad de prestar el servicio del registro público de la propiedad. También pide la invalidez de los artículos 2, fracción VII, 5, fracción XIX, 11 y 18 del Reglamento interior de esta Secretaría, dado que en ellas se determinan las dependencias obligadas a prestar dicho servicio.

Argumenta que los artículos 1 y 2 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado para dos mil siete y los artículos 76 a 81 y 103 a 106 de la Ley General de Hacienda local impiden que perciba los ingresos que la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal reserva a los municipios por la celebración de actos jurídicos vinculados con los bienes inmuebles ubicados en su territorio. Los ingresos que indebidamente deja de recibir el Municipio actor son aquellos generados por la prestación de los servicios referentes a la inscripción de documentos, resoluciones judiciales o administrativas y testimonios notariales en los que se establezcan, declaren, adquieran o modifiquen el dominio o la posesión de bienes inmuebles, incluyendo los fideicomisos traslativos de dominio o los gravámenes y su modificación o cancelación; por la expedición de cualquier constancia de dichos registros; por el registro de contratos de arrendamiento y todos aquellos referentes al uso, el usufructo o la explotación de bienes inmuebles; por la prestación de servicios técnicos en materia inmobiliaria en los que el Poder Ejecutivo Local se compromete a prestar los servicios de avalúos comerciales, levantamiento de linderos y superficie de terrenos, levantamientos topográficos, planos

arquitectónicos, planos de división o fusión y por asesoría técnica en regularización para fines catastrales. El Municipio actor afirma que actualmente se encuentra prestando estos servicios en los términos establecidos en la Ley del Catastro Municipal local.

El actor se queja de que estas atribuciones inconstitucionales que tiene el Poder Ejecutivo del Estado estén establecidas en la Ley General de Hacienda local, toda vez que no es el ordenamiento idóneo para contener este tipo de disposiciones. En su opinión, el argumento de que estas atribuciones deben tenerlas las autoridades estatales porque los municipios no tienen la capacidad para ejercerlas por su cuenta no es válido; al contrario, considera que estas facultades deben ser ejercidas por los municipios como lo ordena la Constitución Federal.

Finalmente, en su **sexto y último concepto de invalidez**, el Municipio actor alega que el artículo 115 de la Constitución otorga a los municipios la facultad exclusiva de prestar el servicio público de tránsito. Explica que con fundamento en dicho artículo ha venido prestando dicho servicio regularmente. También ha prestado el servicio de registro civil, con base en lo dispuesto por los artículos 24, fracción II, inciso h), 41, fracción XX, 75, 90 a 92, 123, fracciones XI y XIV, y 132 a 136 de la Ley Orgánica Municipal local.

Los artículos 1, 2, 3, 10, 14, 15 y 18 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado para el dos mil siete, señala, violan el mencionado artículo constitucional porque facultan al Poder Ejecutivo del Estado a proporcionar y cobrar los servicios de control vehicular, cobrar los derechos, contribuciones y accesorios por concepto de servicios de control vehicular y el impuesto adicional y accesorios (aprovechamiento por multas) por impuestos estatales, entre los que se encuentran los servicios de control vehicular.

Por otra parte, se queja de que en la misma ley impugnada se establece un subsidio respecto de la inscripción de nacimientos, matrimonios, constancias de inexistencia de registro, aclaraciones de actas, búsqueda de actas y anotaciones marginales que realice su Ayuntamiento. Dentro de este subsidio se incluye el impuesto adicional municipal que se genera por la prestación de los servicios citados. Todas estas contribuciones se supeditan a las determinaciones del Director del Registro Civil del Estado, del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia local y del Secretario de Finanzas y Planeación —todos ellos dependientes del Gobierno estatal—.

Explica que los artículos de la Ley Impugnada también establecen un subsidio fiscal en favor de los particulares en la obtención de licencias de conducir, en el pago de los derechos por el servicio de control vehicular y en el impuesto adicional generado por este último en los términos de la Ley de Tránsito y Transportes local.

Afirma el actor que estas disposiciones legislativas se emitieron con base en lo dispuesto por el artículo 84 de la Ley General de Hacienda local, el artículo 27, fracción XLVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, los artículos 4, fracción II, inciso d), 11, fracción IX, 16, fracción IV y 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación y por la Ley de Tránsito y Transportes local y su reglamento. El Municipio actor solicita que todas estas disposiciones sean declaradas inconstitucionales porque establecen un mecanismo que faculta a las Secretarías de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado a prestar servicios de control vehicular. Esto les habilita para prestar el servicio público de tránsito que corresponde proporcionar en exclusiva a los Municipios. Alega que la finalidad de la Secretaría de Finanzas y Planeación debería ser recaudatoria y presupuestaria. Sin embargo, dicha secretaría está encargada de proporcionar el servicio de control vehicular —entre los que se incluye la expedición de licencias de conducir, seguros de vida, placas, tarjetas de circulación, entre otros, así como depósitos y arrastre de vehículos— que a su juicio corresponde otorgar al Municipio.

CUARTO. Preceptos constitucionales que se estiman violados. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violados son el 14, 16, 31, fracción IV, 36, fracción I y 115.

QUINTO. Trámite de admisión. Por acuerdo del catorce de febrero de dos mil siete el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional con el número 17/2007 y designó al Ministro José Ramón Cossío Díaz como instructor.

Por auto de quince del mismo mes y año, el Ministro instructor reconoció la personalidad del promovente y admitió a trámite la demanda. También reconoció el carácter de demandado a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como a la Auditoría Superior Gubernamental del Congreso local. En el mismo acuerdo se ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que presentaran su contestación en el término de treinta días hábiles y ordenó dar vista al Procurador General de la República para que hiciera las manifestaciones que considerara pertinentes antes de la celebración de la audiencia de ley. Finalmente, se ordenó formar un cuaderno incidental para resolver sobre la solicitud de suspensión promovida por el actor.

SEXTO. Contestación de la demanda.

1. Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Por escrito presentado el doce de abril de dos mil siete ante la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Marco Antonio Adame Castillo, Gobernador del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo local, alegando esencialmente lo siguiente:

El Poder Ejecutivo local afirma que en el presente juicio se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 de la Constitución Federal porque considera que la demanda se presentó de forma extemporánea contra varias de las normas impugnadas. Lo anterior se demuestra en su opinión observando su fecha de publicación: los artículos 114 y 115, fracción IV de la Constitución local fueron publicados en mil novecientos treinta y sus reformas en el dos mil; los artículos impugnados de la Ley Orgánica Municipal local se publicaron en el dos mil tres; la Ley de Deuda Pública local en mil novecientos noventa y cinco; la Ley General de Hacienda Municipal en mil novecientos ochenta y cuatro; el artículo 27, fracción XLVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública local en el dos mil; el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación local en el dos mil cinco; y la Ley de Tránsito y Transportes del Estado en mil novecientos ochenta y nueve. En su opinión, no podría aceptarse la afirmación según la cual el Municipio actor estaría interponiendo el presente juicio con motivo del primer acto de aplicación de dichas normas, porque es inverosímil pensar que nunca le han sido aplicadas desde su fecha de publicación. Finalmente, afirma que la demanda tampoco fue oportuna respecto de las normas impugnadas de la Ley General de Hacienda del Estado que se publicaron el cinco de julio de dos mil seis y de las cuales no es directamente destinataria, por lo que no puede alegar que las combate a raíz de su primer acto de aplicación. En apoyo de su conclusión, cita la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLAS CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES".

Por otra parte, el Poder Ejecutivo local afirma que respecto de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec para dos mil siete, se actualiza la causal de improcedencia consistente en el consentimiento de las normas impugnadas. La razón de ello es que la normativa aplicable le otorga una participación determinante en la formación de esta Ley, al tener la facultad exclusiva de presentar su iniciativa, por lo que, a la luz del principio de que nadie puede ir contra sus propios actos, no puede combatirla en esta instancia.

También considera que el Municipio actor carece de legitimación en la causa para promover el presente juicio porque los actos que impugna no invaden su esfera de competencias. Esta conclusión, afirma, tiene fundamento en la tesis de jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de rubro "LEGITIMACION PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO". De forma correlativa, sostiene que las autoridades demandadas no tienen legitimación pasiva dado que no han emitido ningún acto que invada las facultades del Municipio actor.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos niega que se violen los preceptos constitucionales invocados por el Municipio actor, especialmente la imposibilidad de que se violen en perjuicio de los municipios los artículos 14, 16, 31, fracción IV y 36, fracción I de la Constitución Federal pues dichas disposiciones contienen garantías individuales en favor de los gobernados y no de los entes públicos.

A continuación, el Poder Ejecutivo local expresa su punto de vista respecto de los antecedentes narrados por el Municipio actor. En primer lugar, niega que el artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos —según el cual el impuesto adicional referido al impuesto de traslado de dominio y a los derechos sobre fraccionamientos tendrán determinados destinos de gasto— haya sido derogado por el Decreto 93, publicado en el Periódico Oficial local el veinticinco de enero de mil novecientos ochenta y nueve, porque en primer lugar dicho decreto no lo determinó así y, en segundo lugar, porque su considerando tercero establece que "[e]n tratándose de adquisición de bienes inmuebles se debe ajustar la Legislación en relación al impuesto sobre el traslado de dominio Municipal; para aplicar el impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, aprobado en la Ley de Ingresos para el ejercicio Fiscal de 1989 del Estado Libre y Soberano de Morelos". Finalmente, piensa necesario considerar que el artículo tercero de dicho decreto dispone que "[s]e deroga el Libro Segundo Título Segundo de los Impuestos, Capítulo Primero del Impuesto sobre traslación de dominio municipal para aplicar la parte que le corresponde del impuesto sobre adquisición de inmuebles del capítulo tercero de la Ley General de Hacienda del Estado reformada en la Ley de Ingresos para el ejercicio Fiscal de 1989".

En su opinión, de lo anterior se desprende que el impuesto adicional establecido en el artículo 123 de la Ley General de Hacienda del Estado se trasladó al impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles que a su vez, sustituyó al referente a la traslación de dominio.

Tampoco considera que el artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal local haya quedado derogado por las reformas realizadas al artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal en mil novecientos noventa y nueve que establecieron la autonomía hacendaria de los Municipios. Argumenta que esta Suprema Corte ha determinado que sólo los incisos a), b) y c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional quedan comprendidos bajo la mencionada autonomía. Es decir, dado que el impuesto adicional previsto en el artículo impugnado no se incluye dentro de estos incisos —al ser su objeto el pago realizado por los contribuyentes de cualquier impuesto o derecho municipal contemplado en la mencionada ley—, considera inviable afirmar que la entrada en vigor de la actual fracción IV del artículo 115 constitucional haya derogado el citado precepto legal.

El Poder Ejecutivo local afirma que es intrascendente y no modifica la extemporaneidad de la demanda el hecho de que el actor mencione la fecha de toma de posesión de los miembros del Ayuntamiento del Municipio actor, pues la legitimación la tiene el Municipio y no sus titulares. Cita una tesis de jurisprudencia

emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS AYUNTAMIENTOS TIENEN LEGITIMACION PARA PLANTEARLAS CON LOS OTROS ORGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO".

A continuación, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos contesta los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor. Sostiene que el primero de ellos es infundado. En su opinión, la Ley de Ingresos emitida por el Congreso local para el Municipio de Jiutepec para el dos mil siete tiene su fundamento en los artículos 44 y 47 de la Constitución local y no viola los artículos 14, 16 y 115, fracción IV de la Constitución Federal.

El Poder Ejecutivo estatal considera infundada la afirmación del Municipio actor según la cual el punto VIII del capítulo de consideraciones, los artículos 9 y 11 de la Ley de Ingresos para su Municipio en el dos mil siete y el artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal local, al predeterminar el destino de la recaudación realizada respecto del impuesto adicional, violan su facultad de determinar su presupuesto de egresos anual y la prohibición constitucional de establecer subsidios en favor de persona o institución alguna. En su opinión, el impuesto adicional no se encuentra comprendido bajo el régimen de la libre administración hacendaria establecido por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal en favor de los municipio porque esta Suprema Corte ya ha determinado que sólo los conceptos previstos en los incisos a), b) y c) de dicho precepto constitucional se inscriben en dicho régimen. En apoyo de lo anterior transcribe la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL)".

El Poder Ejecutivo local considera que el impuesto adicional no se encuentra protegido por el régimen de la libre administración hacendaria municipal porque no deriva de la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación o mejora, ni del cambio de valor de los inmuebles. El artículo 119 de la Ley General de Hacienda Municipal local establece que el objeto de dicho tributo es el pago realizado por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio. Esto evidencia que se trata de un ingreso distinto a los previstos en el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional. El Poder Ejecutivo demandado destaca que los sujetos del impuesto adicional no son los propietarios o poseedores de inmuebles, sino quienes tengan a su cargo directa o solidariamente los pagos generadores del impuesto.

También considera incorrecta la afirmación del Municipio actor de que es inconstitucional que se establezca un destino específico de gastos al impuesto adicional calculado sobre el impuesto de traslación de dominio, traslado al impuesto sobre adquisición de inmuebles y a los derechos sobre fraccionamientos porque el principio de la generalidad de los impuestos no es absoluto, según lo establece el artículo 4 del Código Fiscal local que contempla la posibilidad de que las leyes afecten un ingreso estatal a fines especiales, posibilidad que ha sido reconocida por las dos tesis de jurisprudencia emitidas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte con los siguientes rubros: "IMPUESTOS, GASTO PUBLICO ESPECIAL A QUE SE DESTINEN LOS. NO HAY VIOLACION AL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL, FRACCION IV" y "CONTRIBUCIONES. LAS DESTINADAS AL PAGO DE UN GASTO PUBLICO ESPECIAL NO VIOLAN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL".

Sobre esta premisa, el Poder Ejecutivo local sostiene que los impuestos se suelen clasificar según su destino en: impuestos que sólo tienen fines fiscales y se destinan a cubrir los gastos generales del Estado; impuestos que tienen un fin fiscal pero se aplican a ciertos gastos especiales —en beneficio de la colectividad—, e; impuestos con fines extrafiscales. Argumenta que esta Suprema Corte ha determinado que los impuestos con fines extralegales conforman un instrumento de política financiera, económica y social del Estado por el cual se alientan actividades socialmente útiles, con el único límite de que no vulneren los principios de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal. En su opinión, el impuesto adicional se destina a un fin útil que beneficia a la colectividad, toda vez que fomenta la educación básica y la educación superior de los habitantes del Estado de Morelos. Trae a colación la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno de rubro: "CONTRIBUCIONES. FINES EXTRAFISCALES". En consecuencia, el Poder Ejecutivo local niega que el artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal local otorgue un subsidio a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo local considera infundada la afirmación del Municipio actor según la cual el punto VIII del capítulo de consideraciones, así como los artículos 9 y 11 de la Ley de Ingresos de su Municipio para el dos mil siete violan la facultad de administrar libremente su Ayuntamiento al obligarlo a presentar en la cuenta pública mensual el recibo de entero correspondiente del impuesto adicional. Los artículos 26 y 27 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, afirma, imponen a los municipios la obligación de comprobar las erogaciones de sus recursos públicos con base en los principios de contabilidad generalmente aceptados.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo local afirma que el segundo concepto de invalidez del Municipio actor es infundado. En su opinión, no es aceptable que el Municipio impugne los artículos 42 y 43 de la Ley de Ingresos para su Municipio en el dos mil siete alegando que las facultades que otorgan al Ayuntamiento limitan la esfera de acción del Presidente Municipal. Si quien interpone el presente juicio es el Municipio, no es posible que solicite que las facultades de Ayuntamiento, su máximo órgano de gobierno, sean trasladadas a su Presidente Municipal, a quien sólo corresponde la función de ejecutar los acuerdos tomados por el primero.

También considera infundada la afirmación del Municipio actor según la cual los artículos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 59, 65 y 75 de la mencionada Ley de Ingresos otorgan indebidamente estímulos, descuentos y excepciones que afectan a los ingresos ordinarios del Municipio porque el actor presentó la iniciativa de dicha Ley, en la que manifiesta su consentimiento con la misma. Igualmente, califica infundada la afirmación del actor de que los artículos 62, 67, 70, 76, así como el segundo transitorio de dicha ley son contrarios a la Constitución por dar un destino específico a los ingresos contemplados en los mismos, pues reitera que es jurídicamente posible que un tributo se destine a un fin especial, con la condición de que no se violen los principios establecidos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal y se contengan en un acto formal y materialmente legislativo.

En su opinión, el tercer concepto de invalidez del Municipio actor, en el que denuncia que la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec para el dos mil siete autoriza la aplicación supletoria de ordenamientos estatales en el ámbito municipal debe también ser desestimado. Estas disposiciones, afirma, no afectan al Municipio actor porque están dirigidas a aquellos municipios que carecen de los bandos y reglamentos necesarios para regir su vida interna, siendo inaplicables en aquellos que cuenten con los instrumentos jurídicos necesarios para fundar sus actos de autoridad.

Igualmente, argumenta que el cuarto concepto de invalidez del Municipio actor es infundado. No es cierto, afirma, que el artículo 40 de la citada Ley de Ingresos viole la personalidad jurídica de los Ayuntamientos y su autonomía para manejar su patrimonio. En su opinión, tampoco incurren en esta violación los artículos 114 y 115, fracción IV, párrafo cuarto de la Constitución local, los artículos 3, 38, fracción XIII y 116 de la Ley Orgánica Municipal local, ni los artículos 7, 8, 9, 10, 12, 14 y 17 de la Ley de Deuda Pública del Estado, que establecen por un lado que la representación de los municipios fuera del Estado corresponde al Ejecutivo local y por otro que para que los municipios obtengan financiamiento deben antes informar al Ejecutivo local y obtener la aprobación de la Legislatura local. A su juicio la facultad de los municipios para manejar y aplicar sus recursos no es ilimitada y el requisito legal de obtener la aprobación de la Legislatura cuando un Municipio pretenda obtener financiamiento que trascienda su periodo de gobierno, dejando en garantía sus participaciones federales, tiene el propósito de preservar la hacienda municipal. Apoya su razonamiento en una tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA AL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA AUTORIZAR A LOS MUNICIPIOS A ENAJENAR, GRAVAR Y TRANSMITIR LA POSESION O DOMINIO DE BIENES INMUEBLES, PARTICIPACIONES, IMPUESTOS, DERECHOS, APROVECHAMIENTOS, CONTRIBUCIONES O CUALQUIER TIPO DE INGRESOS FISCALES QUE INTEGREN LA HACIENDA MUNICIPAL, PREVISTA EN EL ARTICULO 33, FRACCION XVI, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE AQUELLA ENTIDAD FEDERATIVA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL".

El Poder Ejecutivo local alega que también debe declararse infundado el quinto concepto de invalidez del Municipio actor. Contra lo afirmado por éste, señala que los impuestos sobre hospedaje y sobre servicios de parques acuáticos y balnearios no son contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. En su opinión, el Municipio actor no distingue entre la posesión originaria y la posesión derivada, según la cual una persona podría ser poseedor de un inmueble por algún contrato u otro título y en esa condición prestar los servicios que ambos impuestos gravan, los cuales no están contemplados en el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, que establece que los municipios percibirán las contribuciones —incluyendo tasas adicionales— que determinen los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Por tanto, afirma que el Municipio actor no tiene derecho a recibir los ingresos causados por estos servicios prestados con base en una posesión derivada.

El Poder Ejecutivo local insiste que los dos impuestos mencionados son de naturaleza distinta a los establecidos sobre la propiedad inmobiliaria. Esta diferencia se evidencia comparando los sujetos, el objeto y la base de estos impuestos con los del impuesto predial.

En su opinión, tampoco las normas impugnadas violan el inciso d), fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, que establece la facultad de los Ayuntamientos de autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de sus jurisdicciones territoriales, toda vez que esta facultad se actualiza a través de la zonificación y planes de desarrollo urbano, autorizaciones de uso de suelo, expedición de licencias de construcción, entre otros —todos ellos instrumentos previstos en la Ley de Asentamientos Humanos federal y en la Ley de Ordenamiento Territorial y asentamientos humanos del Estado de Morelos—, pero no mediante la fijación de impuestos o la prestación de servicios catastrales o registrales.

El Poder Ejecutivo local afirma que es improcedente la impugnación realizada por el Municipio actor del decreto 108 publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de diciembre de dos mil seis, por el cual se reformaron los artículos 25, tercer párrafo, 45, primer párrafo, 79, primer párrafo, y 104, fracción I de la Ley General de Hacienda del Estado, porque dichas reformas no cambian aspectos esenciales de la regulación que anteriormente hacía esta ley de los impuestos sobre hospedaje y sobre servicios de parques acuáticos y balneario y de los derechos por servicios catastrales, razón por la cual concluye que dicha impugnación es extemporánea.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos considera infundada la impugnación que el Municipio actor realiza del acuerdo administrativo publicado en el Periódico Oficial local el veintisiete de diciembre de dos mil seis por el que se “otorga un subsidio fiscal en el pago de derechos por servicios de inscripción de cualquier instrumento por el que se adquiera o traslade un derecho real de un bien inmueble en el Estado de Morelos, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, así como del impuesto adicional respectivo, a las asociaciones civiles sin fines de lucro que establezcan centros de desarrollo infantil, guarderías y análogos que estén domiciliados en el Estado de Morelos” y conexamente el artículo 26, fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública local, que otorga a la Secretaría de Gobierno del Estado la facultad de prestar el servicio del registro público de la propiedad y del comercio, y los artículos 11 y 18 del Reglamento Interior de dicha Secretaría.

El Ejecutivo demandado señala que el Municipio omite mencionar que el Código Civil local atribuye al Gobierno del Estado la facultad de prestar el servicio del registro público. En su opinión, este servicio es prestado por los gobiernos estatales con el propósito de dar homogeneidad y seguridad jurídica a quienes lo utilizan —propósitos que difícilmente se cumplirían si se fragmentara este servicio entre todos los municipios del país—. Adicionalmente, argumenta que el servicio del registro público no se concentra únicamente en la propiedad inmobiliaria, pues su objeto es dar publicidad a los actos jurídicos celebrados dentro del Estado. Es decir, su contenido es heterogéneo como lo muestra el artículo 2478 del citado Código Civil. La inscripción de actos en el registro público, señala, tiene efectos declarativos, no constitutivos y por ello se trata de un servicio no reservado a los municipios. En apoyo de lo anterior cita dos tesis emitidas por Tribunales Colegiado de Circuito de rubro: “REGISTRO PUBLICO, EFECTOS DE LAS INSCRIPCIONES EN EL” y “REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO. EL DIRECTOR Y LOS DELEGADOS SON AUTORIDADES DEPENDIENTES DEL EJECUTIVO LOCAL Y, POR TANTO, SUS DETERMINACIONES QUEDAN SUJETAS A LOS MEDIOS DE IMPUGNACION QUE PREVE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, PREVIO A INSTAR EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACION DEL ESTADO DE CHIAPAS)”.

Señala el Ejecutivo demandado que el artículo 121 de la Constitución Federal determina que corresponde al Gobierno del Estado y no a los municipios prestar el servicio de registro público. Dicho artículo dispone que en cada Estado de la Federación se dará fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros, estableciendo a continuación las bases de las regulaciones que al respecto se emitan. Por tanto, concluye que al ser el Gobierno estatal el que debe prestar este servicio —servicio que requiere el despliegue de recursos materiales y humanos— es claro que le corresponde a él recibir los pagos realizados por el mismo.

El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos considera —contra lo alegado por el Municipio actor— que el artículo 103 de la Ley General de Hacienda local, al establecer los derechos por registro de contratos de arrendamiento y otros contratos relativos a inmuebles, no viola los artículos 36, fracción I y 115, fracción IV de la Constitución. En su opinión, el error del Municipio actor radica en considerar que estos derechos derivan de la propiedad inmobiliaria. Esta premisa es incorrecta: los contratos de arrendamiento son, como en todos los códigos civiles de los Estados, contratos personales, en oposición a contratos reales, que sí derivan de la propiedad. Además, reitera que esta Suprema Corte ya ha determinado que los arrendadores no tienen que identificarse necesariamente con los propietarios, y aun así subsiste la obligación de inscribir los contratos que celebran. Por ello, no existe en el caso una infracción al artículo 115, fracción IV de la Constitución. Tampoco hay una infracción al artículo 36, fracción I constitucional porque éste no establece la obligación de los ciudadanos de inscribir ante las autoridades municipales todos los actos jurídicos que celebren —entre ellos los contratos de arrendamiento, uso y usufructo— y en consecuencia permite al Poder Ejecutivo local establecer esta obligación a los ciudadanos.

De forma análoga, el Poder Ejecutivo del Estado considera que los artículos 104 y 106 de la Ley General de Hacienda no son inconstitucionales. Aunque dichas disposiciones establecen que los derechos por servicios catastrales serán cobrados por el Gobierno Estatal, ello sólo se actualiza en su opinión cuando existe algún convenio o disposición legal en materia catastral que así lo permita. Dado que no existe ningún convenio celebrado entre el Gobierno del Estado y el Municipio actor, este último conserva la posibilidad de cobrar estos derechos.

En su opinión, tampoco el artículo 106 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos perjudica al Municipio pues el objeto de la contribución son las actividades o servicios prestados a los particulares no reservados a los Municipios, los cuales pueden por tanto ser prestados también por particulares. Estos servicios son: avalúos comerciales; levantamiento de linderos y superficie de terrenos, superficie, orientación, pie de plano, sellado y rubricado; levantamiento topográfico por secciones transversales; levantamiento de construcción, ubicándola dentro del terreno, pie de plano, sellado y rubricado; elaboración de planos arquitectónicos para regularización; por plano de división y fusión para los trámites ante la Dirección Estatal o Municipal de Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos y asesorías técnica en regularización para fines catastrales, etc. Es necesario notar, destaca, que todos estos servicios por los que se cobran los derechos impugnados se prestan antes del otorgamiento de las autorizaciones que corresponde emitir a las autoridades municipales, por las cuales éstas efectivamente perciben los derechos correspondientes —a los cuales se refiere el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal—.

Finalmente, el Poder Ejecutivo local considera infundado el sexto concepto de invalidez del Municipio actor, según el cual los artículos primero, segundo, tercero, décimo, décimo cuarto, décimo quinto y décimo octavo de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio de dos mil siete violan los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal. Las normas impugnadas facultan al Poder Ejecutivo local para proporcionar y cobrar los servicios de control vehicular —incluyendo recargos— y para cobrar el impuesto adicional sobre tales derechos. Asimismo, establecen un subsidio en la obtención de licencias de conducir. En este concepto de invalidez, el Municipio actor también impugna el artículo 84 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos —que establece los derechos por servicios de control vehicular—, el artículo 27, fracción XLVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública local, los artículos 4, fracción II, inciso d), 11, fracción IX, 16, fracción IV y el 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación local, la Ley de Tránsito y Transportes para el Estado de Morelos y su Reglamento.

En este concepto de invalidez, el Ejecutivo demandado señala que el Municipio no toma en consideración que esta Suprema Corte ha determinado que existe una concurrencia de competencias en materia de tránsito entre la Federación, los Estados y los Municipios, la cual permite entender por qué la Federación emite placas de servicio público federal y las licencias de conducir respectivas. En su opinión, la intervención de los Estados es necesaria para otorgar una cierta uniformidad que de otra forma no sería posible si toda reglamentación se reservara a los ámbitos municipales. Considera que esto es especialmente importante respecto del registro y control de vehículos, autorización de circulación, emisión de placas, calcomanías y hologramas de identificación vehicular, otorgamiento de licencias de conducir y la emisión de normativa general para regular las infracciones y las sanciones, cuestiones todas que corresponde legislar a los Congresos de los Estados. En apoyo a su conclusión cita la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal pleno, de rubro: "TRANSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICION DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTICULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUAREZ".

Finalmente, el Poder Ejecutivo local considera que no es inconstitucional la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec para dos mil siete al establecer un subsidio sobre la inscripción de nacimientos, matrimonios, constancia de inexistencia de registro, aclaraciones de actas, búsqueda de actas y anotaciones marginales, ni considera que dicho subsidio vulnere la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. Señala que en todo caso, se trataría de un problema de legalidad que no corresponde analizar en esta vía. Estima que la Constitución no otorga a los municipios la facultad exclusiva de prestar el servicio del registro civil y el cobro de los mismos. Por el contrario, considera que el artículo 121 constitucional atribuye esta facultad a los Estados.

Por último, el Poder Ejecutivo local solicita a esta Corte que supla la deficiencia que pudiera existir en su contestación de la demanda, según lo permite el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 de la Constitución Federal.

2. Poder Legislativo del Estado Morelos. Por escrito presentado el trece de abril de dos mil siete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, David Irazoque Trejo, Diputado Presidente de la Mesa Directiva del Congreso local, en representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos, dio contestación a la demanda, manifestando esencialmente lo siguiente:

En primer lugar, el Poder Legislativo contesta de forma particular los hechos relatados por el Municipio actor. Esencialmente, afirma que es cierto que la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos contiene, en su capítulo tercero, normas que establecen el impuesto adicional. En el artículo 119 de esta Ley se dice que el objeto de éste es la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio y el artículo 121, y que el cálculo del monto de dicho impuesto se hará tomando como base los pagos realizados por los impuestos y derechos previstos en la Ley de Ingresos del Municipio correspondiente. Según este mismo artículo la tasa general del impuesto es del veinticinco por ciento y efectivamente, la recaudación realizada se debe aplicar a los destinos que establece el artículo 123 de esta Ley.

En segundo lugar, afirma que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con los artículos 1 y 10, fracción I de la Ley reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Federal. En su opinión, sólo el Ayuntamiento o el Concejo municipal pueden interponer una controversia constitucional o defenderse frente a la misma, no así un miembro aislado del Municipio, por lo que estima que el síndico del Municipio actor carece de legitimación para interponer el presente juicio, al contar con el acuerdo previo de su Ayuntamiento. Cita en apoyo de su afirmación la tesis de jurisprudencia emitida por este tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACION PROCESAL PARA INTERVENIR EN ELLA. NO LA TIENE CUALQUIER MIEMBRO AISLADO DEL AYUNTAMIENTO O CONCEJO MUNICIPAL". En su opinión, no puede servir de fundamento para rechazar esta conclusión el acta de cabildo del Ayuntamiento actor, emitida el cinco de enero de dos mil siete, por el que se autoriza al síndico para promover las acciones jurídicas tendientes a defender los intereses municipales, porque esta autorización se realizó para impugnar la forma en que recibía las participaciones federales en el dos mil siete y para impugnar diversas disposiciones de la Ley de Ingresos para su Municipio en ese mismo año, pero no para impugnar el resto de leyes estatales que se combaten en el escrito de demanda.

En tercer lugar, el Congreso del Estado desarrolla argumentos que, afirma, demuestran la regularidad de las normas impugnadas. Así, sostiene que éstas no violan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal porque su emisión respetó las formalidades esenciales del procedimiento, observando las leyes expedidas con anterioridad. Tampoco considera que se violen los artículos 115, fracción IV y 31, fracción IV porque los congresos locales están facultados para emitir las leyes de ingresos, así como revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los poderes del Estado, de los municipios y de todos aquellos organismos que reciban recursos públicos, para lo cual se apoya en la Auditoría Superior Gubernamental, que tiene la facultad de solicitar y obtener de las entidades fiscalizadas toda la información que sea necesaria, según lo establecen los artículos 14, fracción IX y 77, fracción X de la Ley de Auditoría Superior Gubernamental.

Posteriormente, el Congreso del Estado de Morelos afirma que es infundado el primer concepto de invalidez del Municipio actor. En su opinión, el impuesto adicional no viola el principio de la libre administración hacendaria municipal establecido en el artículo 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal porque la tasa adicional que contempla no es un impuesto de naturaleza municipal y no afecta las prerrogativas del Municipio actor dado que no le impone obligaciones ni prohibiciones que le impidan el ejercicio de sus facultades. Además, considera que el impuesto mencionado respeta los principios de equidad y proporcionalidad porque todos los gobernados que se ubiquen en la hipótesis de causación que establece el artículo 121 están obligados a su pago.

El legislativo demandado argumenta que el impuesto adicional es de naturaleza estatal —a pesar de que su cálculo se realice con base a los montos pagados por contribuciones municipales—, porque su origen se encuentra en el artículo 59 de la Ley General de Hacienda del Estado. Los impuestos municipales sólo sirven como parámetro para determinar el monto del impuesto adicional a pagar y la naturaleza estatal de éste es lo que justifica que la recaudación obtenida se destine a fines que no beneficien al Municipio actor. El Congreso local retoma el contenido del artículo 138 de la citada Ley, según el cual el objeto del mencionado impuesto es la realización de pagos por concepto de ingresos tributarios estatales previstos en la Ley de Ingresos del Estado, el artículo 379 que establece que los sujetos del impuesto son quienes tengan a su cargo directa o solidariamente dichos pagos y el artículo 381 que dispone que la tasa de impuesto será de quince por ciento para apoyo a la educación, cinco por ciento para el fondo de fomento a la industrialización en el Estado, cinco por ciento pro-universidad y diez por ciento pro-campaña de alfabetización en los siguientes impuestos y derechos: predial, traslado de dominio, tránsito e impuesto al ejercicio de las profesiones que no causen el impuesto al valor agregado.

Con base en lo anterior, el Congreso local sostiene que la hacienda del Municipio actor no se perjudica con el impuesto adicional sino que por el contrario, considera que la supresión del mismo afectaría a los destinatarios de la recaudación lograda, por lo que afirma que el Municipio no tiene interés jurídico para interponer el presente juicio y pide se sobresea por actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 de la Constitución Federal.

Por otra parte, considera que el presente juicio también amerita sobreseerse porque el Municipio actor impugna normas generales contra las cuales la interposición de la demanda resulta extemporánea. Se refiere a los artículos 14 y 15 de la Constitución local, los artículos 3, 38, y 116 de la Ley Orgánica Municipal local, los artículos 8, 9, 12, 14 y 17 de la Ley de Deuda Pública del Estado, 123 de la Ley General de Hacienda Municipal local, 27, fracción XLVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la Ley de Tránsito y Transportes para el Estado de Morelos y reglamento, 6, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 76, 77, 78, 79, 83, 84, 103, 104, 105, 109, 110, 111, 112, 116, 117, 118, 125, y el decreto legislativo 108 publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de diciembre de dos mil seis.

El Congreso local afirma que estas disposiciones fueron emitidas con mucha anterioridad al plazo legal para impugnarlas, tiempo en el que, afirma, han sido aplicadas al Municipio actor en incontables ocasiones. Finalmente, sostiene que los actos que se le imputan no causan ningún perjuicio a los intereses del Municipio actor, dado que el Congreso local tiene la potestad —en el ámbito de su competencia— de aprobar las leyes, decretos y acuerdos que regulen las funciones del gobierno del Estado, para cuyo fin, afirma, ha aprobado la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec para dos mil siete.

SEPTIMO. Opinión del Procurador. El Procurador General de la República, en oficio PGR/499/2007 presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veinticuatro de mayo de dos mil siete, manifestó en síntesis lo siguiente:

a) Se actualiza la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Federal.

b) El Síndico del Municipio de Jiutepec tiene legitimación para promover en nombre de dicho Municipio el presente juicio.

c) La demanda fue presentada oportunamente, excepto contra las siguientes normas, respecto de las cuales el juicio resulta extemporáneo: la Ley Orgánica Municipal, Ley de Deuda Pública, Ley General de Hacienda Municipal, Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley de Tránsito y Transportes y su reglamento, Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno.

d) No se actualiza ninguna causal de improcedencia en el presente caso.

e) A continuación, el Procurador General de la República analiza los conceptos de invalidez del Municipio. En su opinión, el primero de ellos es fundado. El artículo 123 de la Ley General de Hacienda local, así como los artículos 9 y 11 de la Ley de Ingresos de su Municipio para el dos mil siete violan a su juicio el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, porque destinan a rubros preestablecidos los recursos recaudados por tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria, como son aquellos causados por el fraccionamiento y traslado de dominio, los cuales están incluidos en la autonomía hacendaria de los municipios. La razón de esta violación se encuentra en que ambos impuestos tienen su base impositiva en el valor de los inmuebles, que el mencionado precepto constitucional asegura que constituirá una fuente de ingreso municipal. También son inconstitucionales los oficios ASG/6728/2007 y ASG/6765/2007 dirigidos al Municipio por la Auditoría Superior Gubernamental del Congreso local, pues se trata de actos de aplicación de las mencionadas normas inconstitucionales.

El Procurador General de la República considera que el segundo concepto de invalidez es sólo parcialmente infundado. Contra lo alegado por el Municipio actor, los artículos 42, 43, 62, 75 y segundo transitorio de la Ley de Ingresos para dos mil siete, según los cuales las determinaciones de política fiscal deben tomarse por acuerdo de cabildo, no violan el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal. En su opinión, la facultad que tiene el Presidente Municipal de establecer disposiciones de carácter general que otorguen estímulos y descuentos en impuestos, derechos, aprovechamientos y productos y la utilización de los excedentes presupuestarios que hubiere no es delegable automáticamente, pues al tratarse del patrimonio del Municipio, dichas determinaciones deben ser tomadas por el cabildo en su conjunto. Para apoyar esta afirmación cita la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. LOS CASOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 115, FRACCION II, INCISOS B) Y D), DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA QUE REQUIEREN EL ACUERDO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS, SON ENUNCIATIVOS Y NO LIMITATIVOS". El Presidente Municipal puede delegar las facultades que tiene en esta materia, pero a través de un acuerdo de cabildo, pues el otorgamiento de beneficios fiscales afecta de manera directa al patrimonio municipal.

Tampoco considera inconstitucional que sea mediante acuerdos de cabildo que el Ayuntamiento ejerza los excedentes presupuestarios que tenga en el ejercicio fiscal, pues el Ayuntamiento es el encargado de administrar el Municipio, el cual decide colegiadamente.

Por otra parte, el Procurador General de la República califica de fundada la afirmación del Municipio actor según la cual los artículos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 56, 57, 59 y 65 de dicha Ley de Ingresos, al establecer exenciones, descuentos y estímulos en favor de los destinatarios de servicios municipales, violan el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal en la parte en que prohíbe a las legislaturas de los Estados establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna sobre los impuestos que corresponde recaudar a los Municipios; tales disposiciones deben por tanto ser declaradas inconstitucionales. No es inconstitucional, sin embargo, el artículo 53, porque regula cuestiones relacionadas con el Registro Civil, materia que corresponde regular al Estado y no al Municipio, por no estar incluido dentro de las materias reservadas al segundo de ellos en el artículo 115 constitucional y forma parte, por el contrario, de las facultades del Estado que según el artículo 3 del Reglamento del Registro Civil de Morelos corresponde ejercer al Poder Ejecutivo estatal.

El Procurador General de la República considera que el tercer concepto de invalidez del municipio actor debe desestimarse. El Procurador considera que los artículos 28, 28.1, 29, 31, 31.6, 32, 32.4 y séptimo y octavo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec para dos mil siete no lesionan al Municipio actor y por tanto, no tiene interés jurídico para impugnarlos. Coincide con el actor en que tales artículos establecen multas con deficiencias legislativas, que podrían provocar que por otros medios de control constitucional sean declarados inconstitucionales. Sin embargo, afirma que actualmente el cobro de las mismas le beneficia, pues ingresan a sus arcas municipales, no lo perjudica, por lo que insiste en que no tiene interés jurídico para impugnarlos. Considera adicionalmente que las multas previstas en dichos artículos fueron emitidas en favor de los Municipios, cuidando respetar la libertad hacendaria que les garantiza el artículo 115 constitucional. Concluye el procurador que estos artículos no violan el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal porque regulan multas y no contribuciones, lo que hace inaplicable tal precepto constitucional.

El Procurador General de la República afirma que el cuarto concepto de invalidez del Municipio actor es infundado. En su opinión, no es cierto que el artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipios de Jiutepec para dos mil siete niegue personalidad a ese Municipio en tensión con lo establecido en las fracciones I y II del artículo 115 constitucional, por el hecho de que obliga al Municipio a informar al Poder Ejecutivo local y obtener la aprobación del Legislativo del Estado cuando desea obtener financiamiento. Tampoco considera que por este mismo motivo sean inconstitucionales los artículos 115, fracción IV, párrafo cuarto de la Constitución local, 3, 38, fracción XII y 116 de la Ley Orgánica Municipal y 7, 8, 9, 10, 14 y 17 de la Ley de Deuda pública, todas ellas del Estado de Morelos —con independencia de que su impugnación sea en realidad extemporánea—. El Procurador señala que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece que el manejo del patrimonio municipal y el ejercicio del gasto público en este nivel de gobierno está sujeto al principio de reserva de ley, mientras que el artículo 117, fracción VIII, reserva a las legislaturas estatales la

facultad de establecer en ley las bases para que los gobiernos estatales y los municipales puedan contratar empréstitos o contraer obligaciones a cargo del erario, así como aprobar los conceptos y montos del endeudamiento de manera anual al emitir los respectivos presupuestos. Finalmente, señala que la deuda pública no es uno de los ingresos indicados por la fracción IV del artículo 115 constitucional —que son aquellos que los municipios pueden administrar libremente—, por lo que se demuestra que las normas impugnadas no son inconstitucionales.

Por otro lado, el Procurador General de la República considera que el quinto concepto de invalidez del Municipio actor es sólo parcialmente infundado. Coincide con el actor en que la fracción IV del artículo 115 constitucional asegura a los municipios los ingresos recaudados por el cobro de los impuestos gravados sobre la propiedad inmobiliaria. Sin embargo, señala estos impuestos son únicamente aquellos que se establezcan sobre el valor de los predios que se hallen dentro de la jurisdicción territorial de los municipios, por lo que los municipios sólo pueden recaudar y disponer libremente de los ingresos obtenidos por el cobro de las contribuciones cuyo objeto sea el valor de los inmuebles ubicados en su territorio y de los que deriven de los actos jurídicos en los que se traslade el dominio de un predio, se fraccione, se consoliden o se mejoren dichos inmuebles.

Bajo esta premisa, considera —contra lo afirmado por el Municipio actor— que los artículos 1 y 2 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos, al autorizar al Estado para recaudar el impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje y el impuesto sobre los servicios de parques acuáticos y balnearios, no violan el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal. El artículo 23 de la Ley General de Hacienda del Estado establece que el objeto del primer impuesto es el otorgamiento de alojamiento o albergue temporal de personas, mediante el pago de un precio determinado, por lo que lo que dicho impuesto grava son los ingresos derivados de una actividad mercantil (con fines de lucro), esto es, un servicio. Por su parte, señala que el artículo 43 de dicha Ley establece que el objeto del segundo impuesto son los ingresos obtenidos por la utilización que hagan las personas de las instalaciones y servicios que tiene un balneario, un parque acuático y demás establecimientos de recreación con acceso a deportes acuáticos mediante el pago de un precio determinado. De modo que dicho impuesto también grava una actividad mercantil consistente en la prestación de servicios de recreación y de deportes acuáticos. Por lo tanto, concluye, la recaudación de dichos impuestos no corresponde a los municipios dado que su fuente de gravamen no es el valor de la superficie de un terreno en donde se prestan los mencionados servicios.

Por otra parte, considera fundada la afirmación del Municipio actor de que los artículos 104, 105 y 106 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos son inconstitucionales porque permiten al Estado cobrar derechos por los servicios catastrales. El artículo 12 del Código Fiscal local define a los “derechos” como las contraprestaciones establecidas en ley por la prestación de servicios públicos prestados por el Estado o por los municipios en funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público. Por tanto, si los servicios catastrales son prestados por el Municipio y no por el Estado, las mencionadas disposiciones resultan inconstitucionales.

El Procurador General de la República, contra lo argumentado por el Municipio actor, afirma que los artículos 76 a 79 de la Ley General de Hacienda del Estado que establecen los derechos que el Estado puede cobrar por servicios del registro público, no son inconstitucionales. El Procurador destaca que el artículo 2478 del Código Civil local define el Registro Público como la institución estatal encargada de dar publicidad a los actos jurídicos que legalmente deban surtir efectos contra terceros. Por tanto, si este servicio es prestado por el Estado al Municipio, es correcto que los derechos cobrados correspondan al primero y no al actor. Por estas mismas razones considera que no es inconstitucional el artículo 103 de la Ley General de Hacienda del Estado, que faculta al gobierno estatal a cobrar los derechos por la inscripción de los contratos de arrendamiento en el padrón respectivo de la Secretaría de Finanzas del Estado.

Finalmente, el Procurador General de la República estudia el sexto concepto de invalidez del Municipio actor. En su opinión, no son inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 10, 14, 15 y 18 de la Ley de Ingresos del Estado de Morelos que facultan a las autoridades del Estado para recabar y administrar los ingresos recaudados por los servicios de control vehicular, recargos por los derechos y contribuciones establecidos en dicha Ley a favor del Estado, cobro del impuesto adicional y demás accesorios que se causan por el cobro de impuestos o derechos estatales.

El Procurador coincide con el actor en que la fracción III, inciso h) del artículo 115 constitucional establece como una competencia municipal la prestación del servicio público de tránsito. Sin embargo, esta Suprema Corte ha establecido que dicha facultad municipal se refiere al establecimiento de las reglas sobre sentido de la circulación en avenidas y calles, señales y dispositivos para el control de tránsito, seguridad vial, horario para la prestación de los servicios administrativos y distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipal. También ha señalado la Corte que corresponde a las legislaturas de los Estados emitir las normas sobre registro y control de vehículos, autorización de su circulación, emisión de placas, de calcomanías y hologramas de identificación vehicular, expedición de licencias de conducir, normativa general a que deben sujetarse los conductores y peatones, regulación de las infracciones, sanciones aplicables, etcétera, con el fin de otorgar uniformidad a esta materia en el Estado. Al respecto cita la tesis de

jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno, de rubro “TRANSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICION DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTICULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADIR LA ESFERA DE COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO DE JUAREZ”.

El Procurador afirma que aunque los artículos 24, fracción II, inciso h), 75, 123, fracciones XI y XIV, 132, 133, 134, 135 y 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado establece que los municipios pueden regular y prestar el servicio de tránsito, dicha facultad no tiene el alcance de permitirles regular el registro y la vigilancia de los automóviles —operaciones que recaen dentro del ámbito exclusivo de competencia del Estado—.

Finalmente, el Procurador General de la República considera que, por las mismas razones ya apuntadas, tampoco existe una violación al artículo 115 constitucional por parte de los artículos 41, fracción XX, 75, 90, 91 y 92 de la Ley Orgánica Municipal del Estado, pues estos preceptos no regulan ninguna competencia que sea exclusivamente municipal. El citado artículo 90, señala, establece que los ayuntamientos, en apoyo del registro civil, deben designar a los oficiales de esta institución. Sin embargo, el hecho de que el ayuntamiento tenga el deber de prestar cierto apoyo al registro civil no implica que pueda atribuirse el servicio del mismo en exclusiva. Esta conclusión queda reforzada por lo dispuesto en los artículos tercero y quinto transitorios de la mencionada ley, que aclaran que el servicio de registro civil es una facultad del Estado, por lo que la recaudación y la administración de los ingresos recibidos por este concepto corresponde al Estado y no al Municipio.

OCTAVO. Audiencia pública y alegatos. El veinticuatro de mayo de dos mil siete, agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de ese cuerpo legal, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se tuvieron por presentados sus alegatos y por formulada la opinión del Procurador General de la República.

y

CONSIDERANDO QUE:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en razón de que se plantea un conflicto entre, por un lado, el Estado de Morelos, a través de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo, y el Municipio de Jiutepec de esa entidad federativa.

SEGUNDO. Precisión de las normas y actos impugnados. A continuación procedemos a precisar las normas y actos impugnados por el Municipio actor. El artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 de la Constitución Federal establece que “[a] dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada”. Por tanto, es a la luz de los argumentos plasmados en el escrito de demanda cómo deben delimitarse las normas cuya constitucionalidad debe analizarse en la presente instancia.

Este Tribunal Pleno observa que no todas las normas señaladas en el primer resultando de esta resolución son impugnadas de forma independiente por el Municipio actor; un conjunto de las mismas son combatidas por estimar el actor que guardan una relación más o menos directa con otras normas cuyo contenido se consideran violatorios de la Constitución Federal. Sin perjuicio de lo que esta Suprema Corte pudiera determinar respecto de la extensión de los efectos de las declaraciones de invalidez que pudieran eventualmente emitirse sobre las normas y actos tenidos como efectivamente impugnados, debido al grado de relación que pueden guardar entre sí, según lo dispone la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 de la Constitución Federal¹, nuestro análisis constitucional debe ceñirse a las normas respecto de las cuales la demanda contiene argumentaciones sustantivas.

Los argumentos de la demanda combaten centralmente los contenidos normativos de dos leyes:

- La Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, correspondiente al ejercicio fiscal que abarca del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil siete, y
- La Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, correspondiente al ejercicio fiscal que abarca del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil siete.

¹ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

[...]

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

Adicionalmente, el Municipio actor impugna por vicios propios las siguientes normas:

- Los artículos 114 y 115, fracción IV, cuarto párrafo de la Constitución del Estado de Morelos.
- Los artículos 7, 8, 9, 10, 14, 17 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Morelos.
- El Acuerdo Administrativo por el que se otorga a las asociaciones civiles sin fines de lucro que establezcan centros de desarrollo infantil, guarderías y análogos domiciliadas en el Estado de Morelos un subsidio fiscal en el pago de derechos por servicios de inscripción de cualquier instrumento por el que se adquiera o traslade un derecho real sobre un bien inmueble en el Estado de Morelos, sea en el Registro Público de la Propiedad o en el de Comercio, así como del Impuesto Adicional respectivo,
- El artículo 26, fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.
- El decreto 108 por el que se reforman los artículos 25, tercer párrafo, 45, primer párrafo, 79, primer párrafo y 104, fracción I de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos.
- El artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

Finalmente, el Municipio actor también impugna de forma autónoma los siguientes actos:

- El oficio ASG/6765/2007 emitido por el Auditor Superior Gubernamental.
- El oficio ASG/6728/2007 emitido también por el Auditor Superior Gubernamental.

El Municipio actor formula argumentos contra todas las normas y actos anteriores, alegando que sus contenidos, en sí mismos, vulneran distintas prescripciones de la Constitución Federal, lo cual no ocurre, por el contrario, con las siguientes, que no serán estudiadas en lo que sigue y respecto de las cuales quedará por tanto sobreesida la controversia:

- Los artículos 6, 23 al 28, 43 al 48, 59 al 64, 76 al 79, 80, 81, 83, 84, 103 al 106, 109, 110 a 112, 116 a 118 y 125 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos.
- El artículo 27, fracción XLVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.
- Los artículos 2, fracción VII, 5, fracción XIX, 11, y 18 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos.
- Los artículos 4, fracción II, incisos c) y d), 11, fracción IX, 16, fracciones III y IV, 24 y 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Morelos.
- La Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Morelos y su Reglamento.

TERCERO. Oportunidad. Procedemos a continuación a determinar la oportunidad de la demanda respecto de las normas y actos impugnados.

a) En primer lugar, analizaremos la oportunidad de la impugnación de las normas generales cuya inconstitucionalidad se denuncia, y respecto de las cuales resultan aplicables las reglas establecidas en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal. Según este artículo, el plazo para la interposición de la demanda será “de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia”.

La fecha de publicación de i) la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos; ii) la Ley de Ingresos del Gobierno de ese Estado, ambas correspondientes al ejercicio fiscal que va del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil siete; iii) el Acuerdo Administrativo por el que se otorga un subsidio fiscal en el pago de derechos por servicios de inscripción de cualquier instrumento por el que se adquiera o traslade un derecho real de un bien inmueble en el Estado de Morelos, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, así como del impuesto adicional respectivo, a las Asociaciones Civiles sin fines de lucro que establezcan centros de Desarrollo Infantil, Guarderías y Análogos que estén domiciliadas en el Estado de Morelos; iv) así como el Decreto ciento ocho, por el que se reforman los artículos 25, tercer párrafo, 45, primer párrafo, 79, primer párrafo y 104, fracción I de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veintisiete de diciembre de dos mil seis.

Dado que el Municipio actor no impugna las normas citadas con motivo de un acto de aplicación, debe tomarse en cuenta la primera de las hipótesis de la fracción II del artículo 21 de este ordenamiento, según el cual el cómputo del plazo debe iniciarse al día siguiente a la fecha de publicación. Siendo esta fecha el veintisiete de diciembre de dos mil seis, el término debe empezar a contarse desde el día (hábil) siguiente al mencionado, que resulta ser el dos de enero de dos mil siete, porque ese día terminó el segundo periodo de recesos de esta Suprema Corte a que se refiere el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y termina el catorce de febrero de ese año, pues deben descontarse los días seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de enero, y los días tres, cuatro, diez y once de febrero, por ser sábados y domingos, inhábiles según el mismo artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. También debe descontarse el cinco de enero, por haberse declarado inhábil en esta Suprema Corte, y el cinco de febrero, ambos del mismo año, por prescripción del precepto legal anteriormente citado. Si la demanda se presentó el trece de febrero de dos mil siete, es claro que la misma es oportuna respecto de las mencionadas normas generales.

b) Los oficios ASG/6765/2007 y ASG/6728/2007 emitidos por el Auditor Superior Gubernamental claramente tienen la naturaleza de actos, y respecto de ellos deben aplicarse las reglas contenidas en la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 de la Constitución Federal. Este precepto dispone que el plazo para la interposición de la demanda será “de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos”.

El Municipio actor tuvo conocimiento de estos oficios el treinta de enero de dos mil siete, según se desprende del acuse de recibo impreso en el cuerpo de los mismos —a la vista en las hojas 134 y 135 del expediente—. Siendo ésta la fecha a partir de la cual debe hacerse el cómputo, es claro que la demanda también es oportuna respecto de estos actos, al ser ésta posterior a la fecha de publicación de las normas generales citadas, cuya impugnación se ha considerado oportuna.

c) Finalmente, este Tribunal Pleno observa que la demanda es extemporánea respecto del resto de normas generales impugnadas por el Municipio actor.

Este Tribunal Pleno ha determinado, a la luz de lo dispuesto por la segunda fracción del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, que en las controversias constitucionales la impugnación de normas generales puede realizarse en dos momentos distintos: 1) dentro del plazo de treinta días contado a partir del día siguiente de su publicación o bien, 2) dentro del plazo de treinta días contado a partir del día siguiente al en que se produzca su primer acto de aplicación. Este Pleno ha considerado que esta doble posibilidad permite que un sobreseimiento decretado por extemporaneidad en el primer supuesto no suprima la aptitud del mismo órgano para impugnar dichas normas posteriormente en esta instancia si lo hiciera con motivo del primer acto de aplicación².

Es claro, sin embargo, que si uno de los órganos legitimados desea impugnar normas generales en una controversia constitucional cuando ello resulta evidentemente extemporáneo si se toma en cuenta la fecha de su publicación, debe acreditar de algún modo en su demanda que la impugnación se hace a raíz de su primer acto de aplicación. En consecuencia, para que esta Suprema Corte esté en aptitud de estudiar una impugnación hecha con motivo del primer acto de aplicación de las normas impugnadas debe contar con constancias que acrediten esta circunstancia.

En el presente caso, este Pleno no observa sin embargo que en los autos obren constancias que demuestren que la impugnación del resto de normas generales se hace a raíz de su primer acto de aplicación, ni se aprecia que el Municipio actor base inequívocamente su demanda en esta posibilidad, dado que no lo señala de forma explícita. Por todo ello, este Pleno debe analizar la oportunidad de la impugnación tomando como referencia la fecha de su publicación.

Los artículos 114 y 115, fracción IV, cuarto párrafo de la Constitución del Estado de Morelos fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres, y el primero de septiembre de dos mil, respectivamente. Los artículos 7, 8, 9, 10, 12, 14 y 17 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Morelos fueron publicados el primero de febrero de mil novecientos noventa y cinco. El artículo 26, fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos se publicó el veintinueve de septiembre del dos mil. Los artículos 3, 38, fracción XIII y 116 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos se publicó el trece de agosto de dos mil tres. Finalmente, el artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos fue publicado el cuatro de enero de mil novecientos ochenta y cuatro en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

De entre las normas citadas, las de emisión más reciente fueron publicadas en el dos mil, esto es, siete años antes de la interposición de su demanda —el resto de ellas varios años antes—. En estas circunstancias es evidente que la impugnación de este conjunto de normas es claramente extemporánea, pues fueron publicadas varios años después de la interposición de la demanda que ha dado origen al presente juicio. Por tanto, puede concluirse sin necesidad de ulterior detalle que el plazo de treinta días hábiles que establece la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 de la Constitución Federal ha sido ampliamente superado.

² Tesis de jurisprudencia P./J. 29/97 emitida por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte, visible en la página 474 del tomo V (mayo de 1997) del Semanario Judicial de la Federación, del siguiente contenido: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLAS CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES. De conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la impugnación de normas generales en la vía de controversia constitucional, puede llevarse a cabo en dos momentos distintos: 1) Dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente de su publicación; y, 2) Dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma controvertida. Con base en la citada disposición legal, los órganos de poder legitimados para intentar una controversia constitucional, gozan de una doble oportunidad para cuestionar la constitucionalidad de una norma de carácter general, ya que pueden hacerlo con motivo de su publicación, o del primer acto de aplicación en perjuicio del órgano demandante; de esto se sigue que, en el primer caso, si esta Suprema Corte de Justicia decretara el sobreseimiento por la improcedencia de la controversia constitucional, fundada en que se promovió fuera del plazo de treinta días posteriores a la publicación de la norma general respectiva, aquel mismo órgano de poder estaría en aptitud jurídica de ejercer válidamente, con posterioridad, la acción de controversia constitucional para impugnar la referida norma, si lo hiciera con motivo del primer acto de aplicación.”

CUARTO. Legitimación activa. Acto continuo se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Quien promueve la controversia constitucional es el Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Jiutepec, carácter que acredita con un ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos del doce de julio de dos mil seis en el que se publicó un acuerdo del Instituto Estatal Electoral que da a conocer la integración de cada uno de los municipios del Estado.

El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes.

Por su parte, la fracción II del artículo 45 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establece lo siguiente:

Artículo 45. Los Síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo además, las siguientes atribuciones:

[...]

II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos;

[...]

Del contenido de esta disposición se desprende que en el Estado de Morelos el Síndico tiene la representación jurídica de los Municipios en todos los procesos judiciales, por lo que procede reconocerle legitimación para interponer el presente juicio.

El Poder Legislativo local argumenta, sin embargo, que el Síndico en forma aislada carece de legitimación para interponer en representación de su Municipio la presente controversia constitucional. La representación del Municipio, afirma, corresponde al Ayuntamiento (o en su caso al Concejo municipal) en su carácter de órganos colegiados y los acuerdos de cabildo que el Síndico adjunta al escrito de demanda no constituyen a su juicio una autorización expresa para interponer el presente juicio, a pesar de que a través de los mismos se le encomienda defender los intereses económicos del Municipio.

El argumento anterior es sin embargo infundado. El Síndico tiene, según el artículo 45, fracción II de la Ley Orgánica Municipal estatal, la responsabilidad institucional y especializada de ejercer la representación jurídica de su Municipio en los litigios de que sea parte, y no es dable afirmar que este funcionario requiere una autorización expresa del Ayuntamiento para ejercer la representación del Municipio, como afirma el Legislativo, pues dicha facultad la tiene atribuida como una de sus funciones institucionales, en su calidad de miembro del Ayuntamiento y por mandato de ley, no por mandato contractual, de manera que no se trata de algo sujeto a la voluntad de ningún órgano del Municipio. Cobra aplicación, por analogía, la tesis de jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SINDICO UNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGITIMACION PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACION, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO"³

En consecuencia, debe concluirse que la presente controversia constitucional fue interpuesta por parte legitimada.

QUINTO. Legitimación pasiva. A continuación se analiza la legitimación de las partes demandadas.

Los artículos 10, fracción II, y 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de la materia establecen que en una controversia constitucional tendrá el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional; asimismo, se prevé que deberá comparecer a juicio por conducto de funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo, y que en todo caso se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal de la parte demandada.

³ Tesis P./J. 52/2000, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, visible en la página 720 del tomo XI del Semanario Judicial de la Federación (abril de 2000, novena época), con el texto siguiente: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el "síndico único" es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el "síndico único", en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello". Véase adicionalmente la tesis 3a. IX/93 de la Tercera Sala de esta Suprema Corte, visible en la página 9 del tomo XI del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (febrero de 1993, octava época) de rubro: "SINDICO. TIENE LA REPRESENTACION LEGAL MUNICIPAL (ESTADO DE NUEVO LEON)."

Por acuerdo de quince de febrero de dos mil siete se tuvo por autoridades demandadas en la presente controversia a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, así como a la Auditoría Superior Gubernamental del Congreso del Estado. Los dos primeros emitieron las normas impugnadas y son quienes podrían satisfacer la pretensión del actor en caso de que se considere fundada, por lo que debe reconocérseles legitimidad pasiva en este juicio.

Sin embargo, no procede reconocer esta calidad a la Auditoría Superior Gubernamental del Congreso del Estado, a pesar de haber emitido los dos oficios tenidos como impugnados en esta instancia.

El último párrafo del artículo 32 de la Constitución del Estado de Morelos dispone lo siguiente:

Artículo 32. El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará conforme a sus facultades, del examen, y la revisión de la cuenta pública del Estado que se presentará trimestralmente conforme al avance de gestión financiera, a más tardar el último día hábil del mes siguiente, en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar, y del programa financiero.

[...]

Para la revisión de la cuenta pública, el Congreso del Estado se apoyará en el Organismo de Auditoría Superior Gubernamental.

Por su parte, el artículo 6 de la Ley de Auditoría Superior Gubernamental del Estado de Morelos establece lo siguiente:

Artículo 6. La revisión y fiscalización de las cuentas públicas, está a cargo del Congreso del Estado, el cual se apoya para tales efectos en la Auditoría Superior Gubernamental.

La Auditoría Superior Gubernamental es el órgano técnico de fiscalización, control y evaluación; goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, y de autonomía técnica, de gestión y presupuestal, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Como se desprende del contenido de estos preceptos legales, la Auditoría Superior Gubernamental no tiene asignado un cúmulo de competencias para el ejercicio de una función propia, sino que tiene atribuidas determinadas facultades con el propósito principal de apoyar con autonomía técnica y de gestión al Congreso de la entidad en la función de revisar la cuenta pública. Por ser el Congreso local el titular de la función de la revisión de la cuenta pública, los actos realizados por la Auditoría Superior Gubernamental en apoyo de esta tarea deben imputarse al Poder Legislativo, y por tanto no procede reconocer a la primera legitimación pasiva en este juicio. Apoya esta determinación la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "LEGITIMACION PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ORGANOS SUBORDINADOS"⁴.

Quien contesta la demanda en nombre del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos es Marco Antonio Adame Castillo, Gobernador de esa Entidad Federativa, carácter que acredita con un ejemplar del Periódico Oficial local del veintinueve de septiembre de dos mil seis por el que se dio a conocer el bando solemne que lo declara Gobernador de dicho Estado.

El artículo 57 de la Constitución del Estado de Morelos establece que el Poder Ejecutivo se deposita en el Gobernador local:

Artículo 57. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará Gobernador Constitucional del Estado.

Quien suscribe la contestación de la demanda, goza, en consecuencia, de las facultades legales para acudir a este juicio en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

⁴ Tesis plenaria P./J. 84/2000, visible en la página 967 del tomo XII (agosto de 2000) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo texto es el siguiente: "Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACION ACTIVA Y LEGITIMACION PASIVA.", para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados."

Finalmente, quien suscribe la contestación de la demanda en nombre del Poder legislativo del Estado de Morelos es David Irazoque Trejo, Diputado Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, carácter que acredita con una copia certificada del acta de sesión de la junta previa del veintinueve de agosto de dos mil seis del Congreso local, en la que fue nombrado con la calidad con la que se ostenta.

Por su parte, el artículo 36, fracción XVI de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos establece que el Presidente de la Mesa Directiva es el representante legal del Congreso local:

Artículo 36. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva:

[...]

XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado;

[...]

En consecuencia, también deben reconocerse facultades legales al Presidente de la Mesa Directiva para representar al Congreso del Estado de Morelos en el presente juicio.

SEXTO. Legitimación del Procurador. El Procurador General de la República está legitimado para ser parte en el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEPTIMO. Causales de improcedencia. A continuación se abordan las causales de improcedencia invocadas por las partes demandadas.

En primer lugar, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos afirma que en el presente caso se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, según la cual las controversias constitucionales son improcedentes cuando sean interpuestas de forma extemporánea, pues, afirma, el Municipio actor impugnó varias normas fuera del plazo legal.

Sin embargo, dado que la cuestión de la oportunidad de la demanda respecto de cada una de las normas y actos impugnados fue abordada en el tercer considerando de esta resolución, nos remitimos al mismo para su contestación, sin que sea necesario añadir nada a lo dicho en el presente apartado dedicado al estudio de la procedencia.

En segundo lugar, el Poder Ejecutivo local considera que respecto de la Ley de Ingresos de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal comprendido entre el primero de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil siete se actualiza la causal de improcedencia consistente en su consentimiento, dado que la normativa local aplicable, al señalarlo como titular de la facultad exclusiva de presentar la iniciativa de su Ley de Ingresos, otorga al Municipio actor una participación importante en la formación de dicha ley que hace que la misma deba considerarse consentida.

El argumento anterior debe declararse infundado. Aunque es cierto que los municipios en el Estado de Morelos tienen la facultad de presentar las iniciativas de sus leyes de ingresos, según el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución local, el ejercicio de esta facultad constituye solamente la parte inicial del proceso de creación de esas leyes⁵, cuya etapa central se ubica, según las fracciones XIII y XXIX del artículo 40 de la Constitución local, en la aprobación que de las mismas realice el Congreso del Estado, y en esta segunda etapa los Municipios no tienen ninguna participación activa efectiva⁶.

Por su parte, el artículo 21 fracción II de la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 de la Constitución Federal establece que una controversia constitucional se puede interponer contra normas generales dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación o siguientes al día de su primer acto de aplicación, por lo que es evidente que no puede haber consentimiento de una norma que todavía no ha sido aprobada ni emitida formalmente, sobre todo si el contenido último de la mismas no es definida por los municipios, sino por el Congreso local.

⁵ Artículo 32. [...]

El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente, así como las Iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los ayuntamientos, para su examen, discusión y aprobación. Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, así como la iniciativa de Ley de Ingresos del Estado, a más tardar el 15 de noviembre de ese año; de igual forma los Presidentes Municipales que inicien su encargo, presentarán a este Congreso, sus iniciativas de Ley de Ingresos en la misma fecha. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas, en ambos casos, a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

[...]

⁶ Artículo 40. [...]

XIII.- Decretar las contribuciones que deben formar la Hacienda Municipal, las que deben ser bastantes para cubrir las necesidades de los Municipios.

[...]

XXIX.- Analizar y en su caso, aprobar la iniciativa de Ley de Ingresos Municipales acordada en la sesión de cabildo de cada Ayuntamiento, misma que deberá presentarse a más tardar el primero de octubre del ejercicio fiscal anterior, en términos del artículo 32, párrafo segundo de esta Constitución.

[...]

Finalmente, el Poder Ejecutivo local considera que el presente juicio es improcedente porque el Municipio actor carece de legitimación activa, por la razón de que las normas y los actos que impugna no lesionan su esfera de atribuciones; por otro lado, considera que las autoridades demandadas tampoco tienen legitimación pasiva, al no haber emitido ningún acto o norma que invadiera las facultades de dicho Municipio. A juicio de este Pleno, sin embargo, se trata de afirmaciones que apuntan a cuestiones que integran el fondo del asunto, por lo que también procede desestimarlas en calidad de causas de improcedencia⁷.

No apreciando la existencia de otras causales de improcedencia, este Pleno se avocará al estudio del fondo del asunto.

OCTAVO. Estudio de fondo. El Municipio actor formula seis conceptos de invalidez, que analizaremos sucesivamente.

A. Primer concepto de invalidez

Análisis de la regularidad constitucional del punto VIII del capítulo de consideraciones y de los artículos 9 y 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal comprendido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre del año dos mil siete.

El Municipio actor argumenta que estas disposiciones violan los artículos 14, 16 y 115, fracción IV de la Constitución Federal al establecer un destino específico de gasto para los ingresos obtenidos por el cobro del impuesto adicional, ingresos que a su juicio deberían integrarse a la hacienda municipal. En su opinión, el establecimiento de este destino de gasto invade la facultad municipal de aprobar su presupuesto de egresos y la prohibición constitucional de los Estados de establecer subsidios a favor de persona o institución alguna sobre los ingresos que les corresponde recibir. En consecuencia, afirma, dichas disposiciones violan el principio de libre administración hacendaria.

El Municipio actor afirma que esta violación se evidencia tan pronto se detecta la obligación, impuesta por las leyes impugnadas, de subsidiar a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos entregándole una cantidad equivalente al cinco por ciento de lo recaudado por el cobro del impuesto adicional. Además, estima que los preceptos legales impugnados también vulneran la facultad de administrar libremente su hacienda al imponer la obligación a su Municipio de adjuntar a su cuenta pública mensual el recibo comprobatorio de la entrega de dicho porcentaje, obligación que tampoco considera justificada por la función fiscalizadora del órgano técnico que auxilia al Congreso local que lo auxilia en la revisión de la cuenta pública.

Para evaluar el mérito de los anteriores señalamientos, debemos tener presente en primer lugar el contenido de las normas impugnadas, que forman parte de la sección tercera de la Ley de Ingresos de Jiutepec para el dos mil siete denominada "del impuesto adicional". Los artículos que integran la citada sección establecen lo siguiente:

Artículo 6. Es objeto del impuesto adicional la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la presente ley, lo anterior de conformidad en lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

Artículo 7. Son sujetos del impuesto adicional quienes tengan a su cargo, directa o solidariamente, los pagos a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 8. Es base del impuesto los pagos por concepto de impuestos y derechos previstos en la Ley de Ingresos del Municipio.

Artículo 9. La tasa general del impuesto será del 25% sobre la base que señala el artículo 121 y su aplicación se hará según lo dispone el artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal.

Artículo 10. El entero del impuesto se hará en el momento en que se realicen los pagos objeto del gravamen.

Artículo 11. En lo que se refiere al 5% adicional que le corresponde a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, el recibo de entero respectivo expedido por esa institución deberá acompañarse a la cuenta pública mensual que el Ayuntamiento presentará a la Auditoría Superior Gubernamental; este órgano de fiscalización verificará el cumplimiento de esta disposición.

Como se deduce de las citas internas de los anteriores preceptos a artículos de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, para entender la mecánica del impuesto adicional es necesario traer también a colación lo dispuesto por los artículos 121 y 123 de ese cuerpo legal, que establece lo siguiente:

⁷ Sirve de apoyo a lo anterior la tesis P./J. 92/99, visible en la página 710 del tomo X (septiembre de 1999) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE.

Artículo 121. Es base del impuesto los pagos por concepto de impuestos y derechos previstos en la Ley de Ingresos del Municipio.

Artículo 123. El impuesto adicional referido a:

a) Impuesto de traslado de dominio, así como de los derechos sobre fraccionamientos se aplicará como sigue:

15% para apoyo a la educación.

5% Pro-Universidad.

5% para fondo de fomento a la industrialización.

a) (sic). Los demás impuestos y derechos.

25% General para el Municipio.

Como se observa del contenido de las disposiciones transcritas, el impuesto adicional es aquel que se genera por el pago de algunos de los impuestos y derechos municipales establecidos en la Ley de Ingresos del Municipio actor, y se calcula aplicando una tasa del veinticinco por ciento sobre el monto de los mismos. El Municipio actor considera que los artículos 9 y 11 de dicha Ley vulneran el principio de libre administración hacendaria, porque establecen que el cinco por ciento del monto recaudado por el cobro de impuesto adicional generado por el pago del impuesto de traslado de dominio y de los derechos sobre fraccionamientos debe ser destinado a subsidiar a la Universidad Nacional Autónoma del Estado de Morelos.

Este Tribunal Pleno estima fundado el argumento del Municipio actor por las razones que a continuación exponemos, y que encuentra su punto de partida en lo dispuesto por los incisos a) y b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, que establecen lo siguiente:

Art. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. [...]

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Como puede observarse, el primer párrafo de este precepto constitucional establece que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones que los Estados establezcan sobre la propiedad inmobiliaria, "incluyendo tasas adicionales"; b) las participaciones en recursos federales, y c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. El segundo párrafo de la fracción IV, por su parte, prohíbe a la Federación limitar la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados y de los municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.

Como subrayó este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 14/2004, interpuesta por el Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco⁸, el conjunto de estas previsiones configura una serie de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario muy claras en favor de las haciendas municipales, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito más amplio del Constituyente Permanente —fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve— de conferir una posición constitucional robusta a la autonomía municipal.

⁸ Véanse en especial las páginas 73 y 74 de la mencionada resolución.

De entre estas garantías jurídicas, dos son las centralmente relevantes para la resolución del punto que nos ocupa: el principio de reserva a los municipios de determinadas fuentes de ingreso y el principio de libre administración que se aplica a parte de los recursos que integran la hacienda municipal. El primero se refiere al hecho de que la Constitución asegura a los Municipios que tendrán los medios económicos para poder cumplir con sus responsabilidades, porque especifica en su texto mismo una serie de conceptos de ingreso que deben necesariamente percibir, en su integridad, y establece garantías para evitar que la Federación y los Estados disminuyan o deterioren de algún modo esta percepción. La importancia que la Suprema ha otorgado a la necesidad de respetar escrupulosamente la reserva a los municipios de ciertos ingresos y la integridad de su valor se reflejan en las siguientes tesis —la primera derivada de la resolución de la controversia 5/2004 y la segunda, de la resolución de la 14/2004, antes mencionada—:

RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONOMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORANEA GENERA INTERESES. La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 -que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos-, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes⁹.

PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACION DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACION DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL). La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad

⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004, visible en la página 883 del tomo XIX del Semanario Judicial de la Federación (junio de 2004).

decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo¹⁰.

Por otro lado, esta Corte ha destacado que el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal establece un régimen de libre administración hacendaria que confiere a los municipios amplias potestades para disponer y aplicar libremente, sin la intervención de las autoridades federales ni estatales los siguientes tres tipos de recursos: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en los términos descritos en el citado precepto constitucional; b) las participaciones en recursos federales; y c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Ilustran lo anterior las siguientes tesis de jurisprudencia:

HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL). El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria¹¹.

HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUELLA, PERO SOLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales¹².

Sobre la base de estas premisas, este Pleno considera que el artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio actor para el dos mil siete viola la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, porque condiciona el destino de uno de los ingresos cuya recepción está constitucionalmente reservada a los municipios, quedando incluido además dentro del conjunto de recursos sobre los cuales aquéllos gozan de potestad de libre administración.

Lo primero que hay que subrayar es que el impuesto adicional que nos ocupa —a diferencia de lo que sugiere el Ejecutivo estatal— es uno de los ingresos constitucionalmente reservados a los municipios puesto que se trata, a efectos constitucionales, de una “tasa adicional” a una contribución sobre la propiedad inmobiliaria, en los términos utilizados por el apartado a) de la fracción IV del artículo 115. Como establece el artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal local, según se vio, el impuesto adicional que nos ocupa

¹⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 122/2004, visible en la página 1124 del tomo XX del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (diciembre de 2004)

¹¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 6/2000 emitida por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 514 del tomo XI (febrero de 2000) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (novena época).

¹² Tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000 emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 514 del tomo XI (febrero de 2000) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (novena época).

se genera en referencia a dos otros conceptos: el impuesto sobre traslación de dominio y los derechos sobre fraccionamiento de la propiedad inmobiliaria. El impuesto sobre traslación de dominio fue sustituido por el impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles por la reforma a la Ley General de Hacienda Municipal local publicada oficialmente el veinticinco de enero de mil novecientos ochenta y nueve y se genera, como se desprende de la Sección Segunda del Capítulo Primero bis de dicha Ley (denominado “de los impuestos de la propiedad inmobiliaria”) por la adquisición de bienes inmuebles en el Municipio y por el pago de los derechos relacionados con la misma. Los derechos sobre fraccionamientos, por su parte, como deriva de las previsiones del Capítulo Sexto del Título Tercero la Ley de Ingresos del Municipio actor, deben ser satisfechos por quienes reciben algún servicio relacionado con el fraccionamiento de condominios y conjuntos habitacionales en el Municipio.

Es evidente, por tanto, que un impuesto que se adicione a los anteriores será directamente referible a la noción de “contribuciones, incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles”, previsión cuyos amplísimos términos evidencian la voluntad del constituyente de reservar para la hacienda municipal cualquier ingreso tributario relacionado con la propiedad inmobiliaria. Los impuestos adicionales se calculan, como su nombre indica, tomando como referencia otros impuestos, y cuando estos últimos son contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, lo obtenido está constitucionalmente reservado a la hacienda municipal, al constituir sin ningún género de dudas, una “tasa adicional” a una contribución sobre la propiedad inmobiliaria. En estos casos, contra lo aducido por el Congreso estatal, este particular impuesto adicional no puede ser un impuesto de naturaleza estatal.

La razón de que la Constitución reserve a los municipios no sólo las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sino también las tasas adicionales que los Estados establezcan sobre las mismas es, a juicio de esta Corte, clara y entendible: si no fuera así y sólo ingresarán a la hacienda municipal las contribuciones que los Estados impusieran sobre la propiedad inmobiliaria y no las tasas o impuestos adicionales a las mismas, los Estados tendrían todos los incentivos para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria muy bajas —que serían las que irían a la hacienda municipal— y en cambio impuestos adicionales muy altos —que serían los que ingresarían a la hacienda estatal—. Por ello, para asegurar que los Municipios gozarán efectivamente de los ingresos necesarios para cubrir sus necesidades, la Constitución garantiza que, en el caso de que los Estados decidan establecer esas tasas adicionales, los recursos obtenidos por su cobro deben integrarse también a la hacienda municipal.

La inequívoca voluntad garantista a favor de las haciendas municipales que está detrás de la reserva a los Municipios también de las tasas adicionales queda reflejada en la exposición de motivos del Ejecutivo federal a la reforma del artículo 115 que en mil novecientos ochenta y dos dio origen a la disposición comentada, en la que se dice lo siguiente:

“Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiéndose, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la Fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Por su parte, en el dictamen de Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social se subrayaba precisamente lo siguiente:

Por principio, en esta fracción se orienta lo que por origen ha correspondido siempre a los municipios, o sea, su facultad de administrar libremente la hacienda municipal, la que en los términos del proyecto se enriquece notablemente al con formarla con contribuciones y participaciones que el propio texto enumera, mereciendo particular relevancia las participaciones por contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y su tasa adicional por todos los conceptos. Se establece así un sentido de territorialidad en materia fiscal, que hace que los ingresos por impuestos prediales se reviertan en favor de la localidad en la que los predios y toda propiedad inmobiliaria adquieran valor económico por su uso y circulación, lo cual ya no estará sujeto, una vez establecida la vigencia de esta fracción, a reversión de ningún tipo.

Lo segundo que hay que subrayar es que el impugnado artículo 11 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Jiutepec efectivamente obliga a este Municipio a entregar lo obtenido con la recaudación del impuesto adicional a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, vedando por tanto la posibilidad de que el Municipio escoja un destino distinto, como puede legítimamente hacer en uso de su potestad de administrar libremente la hacienda municipal. La obligación de entregar lo obtenido por el impuesto que se adiciona a las contribuciones sobre fraccionamiento y traslación de bienes inmuebles impide al Ayuntamiento actor administrar libremente recursos de su hacienda que precisamente están incluidas dentro del ámbito de aplicación de este principio, como refleja la siguiente tesis:

HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 1o., FRACCION I, DE LA "LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002" DEL ESTADO DE SONORA). El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece la forma en que se integra la hacienda municipal, señalando que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; por su parte, los incisos a), b) y c), de la fracción IV mencionada, se refieren a los conceptos que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria. El indicado inciso a), dispone que, en todo caso, los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, luego, esos recursos, forman parte de la hacienda municipal y están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo que hace patente que dichos recursos pertenecen a los Municipios de forma exclusiva y no al Gobierno del Estado; por lo tanto, si en la Ley de Ingresos Estatal se establece que el Gobierno del Estado percibirá los ingresos provenientes del "impuesto predial ejidal", ello vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal. Como consecuencia de lo anterior, la Legislatura Local, tampoco puede establecer disposición alguna que indique a los Municipios el destino de esos recursos, ya que se encuentran bajo el régimen de libre administración hacendaria y en libertad de ocuparlos de acuerdo con sus necesidades, siempre que se apliquen al gasto público¹³.

Para este Pleno no hay, entonces, dudas de que el citado precepto es inconstitucional, calificación que determina también por sí misma la suerte que debe correr la obligación que dicho artículo impone de comprobar ante la Auditoría Superior Gubernamental el cumplimiento de la entrega mensual de recursos a la Universidad, pues se trata de una obligación accesoria a una principal cuya inconstitucionalidad ha quedado establecida.

No es necesario analizar, por otro lado, la constitucionalidad del considerando VIII de la Ley de Ingresos impugnada, que se limita a exponer el contenido de la Ley y las razones que el Congreso local provee para justificar su contenido, sin establecer un contenido normativo sobre el cual proceda que esta Corte emita un pronunciamiento.

Tampoco resulta necesario, declarada ya la inconstitucionalidad del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio actor para el dos mil siete, analizar los argumentos a los que el actor anuda la inconstitucionalidad de los oficios ASG/6765/2007 y ASG/6728/2007 emitidos por el Auditor Superior Gubernamental. Con independencia del mérito que pudieran tener los argumentos que los cuestionan por vicios propios, dichos oficios deben declararse nulos porque su propósito es conminar al Municipio actor a comprobar el cumplimiento de la obligación de enterar los recursos a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, obligación que, como se determinó más arriba, resulta inconstitucional.

No es óbice para arribar a la conclusión anterior el hecho de que nuestra Constitución efectivamente permita, como señala el Poder Ejecutivo demandado, destinar la recaudación de determinados tributos a fines especiales, o incluso establecer tributos con finalidades no fiscales. Como esta Suprema Corte ha señalado, nuestra Carta Magna permite la existencia de impuestos con fines extrafiscales, los cuales conforman, dentro de unos límites, un instrumento legítimo de política pública¹⁴. Pero lo que está bajo discusión en el contexto del presente asunto no es la legitimidad abstracta de este tipo de tributos, sino la determinación de cuál es el nivel de gobierno competente para establecer el destino de lo recaudado por un tributo —el impuesto adicional sobre ciertas contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria— sea la que sea la finalidad abstracta del mismo.

¹³ Tesis de jurisprudencia P.J. 53/2002 emitida por este Tribunal Pleno, visible en la página 1393 del tomo XVII (enero de 2003) del Semanario Judicial de la Federación (novena época).

¹⁴ Véase, por ejemplo la tesis 1a./J 46/2005, visible en la página 157 del tomo XXI (mayo de 2005) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL ORGANO LEGISLATIVO JUSTIFICARLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACION DE LAS CONTRIBUCIONES.

No hay motivos, en cambio, para declarar la invalidez del artículo 9 de la Ley de Ingresos impugnada, siempre que se adopte una interpretación del mismo acorde con lo anteriormente determinado. Este precepto establece la tasa general sobre la cual debe ser calculado el impuesto adicional, y el Municipio actor no ofrece argumentos que aduzcan su inconstitucionalidad por motivos distintos a los derivados de la vulneración a su potestad de libre administración hacendaria ligada a la obligación de tener que atenerse a un destino específico fijado por la legislatura, contenida en el artículo 11 de la misma e indirectamente contenida en la remisión al artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal que realiza este artículo ("su aplicación se hará según lo dispone el artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal"), precepto este último cuya impugnación ha resultado extemporánea. En nuestra opinión, tanto el artículo 9 de la Ley de Ingresos como el 123 de la Ley impugnada pueden subsistir y deben ser usados para calcular el impuesto adicional, incluido el que se correlaciona con los impuestos relativos a la propiedad inmobiliaria que nos han ocupado en este apartado, siempre y cuando se entienda que, por lo que se refiere al 5% a que alude la fracción a) del artículo 123 fracción a), será el Municipio el que pueda libremente determinar el destino de los recursos respectivos, que se integrarán a la hacienda municipal y podrán ser libremente administrados por el Municipio actor.

B. Segundo concepto de invalidez.

Análisis de la regularidad constitucional de los artículos 42, 43 y 75 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal comprendido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre del año dos mil siete.

El Municipio actor señala que estos artículos restringen indebidamente las facultades del Presidente Municipal y del Tesorero del Ayuntamiento porque condicionan la validez de las resoluciones fiscales de estos funcionarios a que sean aprobadas por el resto de los miembros del Ayuntamiento, vulnerando lo dispuesto por los artículos 9, segundo párrafo, 33, 38, 68, fracciones VI, VII y VIII del Código Fiscal local y 41, fracciones VI y XX, 75, 82, fracciones II y XXVI de la Ley Orgánica Municipal local.

El argumento anterior es infundado. Antes de exponer las razones que fundamentan esta calificación, es necesario tener presente el tenor literal de las disposiciones impugnadas:

Título Séptimo

De las facilidades administrativas y estímulos fiscales

Capítulo primero

Disposiciones generales

Artículo 42. El Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos, a través del Presidente Municipal, está facultado para establecer disposiciones de carácter general que otorguen estímulos y descuentos en impuestos, derechos, aprovechamientos y productos que beneficien a la comunidad en desventajas económicas o que incrementen la recaudación. Todos los ingresos que perciba el H. Ayuntamiento deberán ser registrados en la cuenta pública.

Artículo 43. Con base en el artículo anterior el Presidente municipal podrá delegar esta facultad a través de un acuerdo del H. Cabildo al o a los funcionarios que crea pertinente, dicho acuerdo deberá establecer el porcentaje máximo de descuentos a otorgar, siempre y cuando no caiga en los supuestos que se detallarán en los artículos posteriores.

Artículo 75. El Ayuntamiento, en acuerdo de Cabildo, facultará al Presidente Municipal para que durante el ejercicio fiscal 2007 pueda otorgar estímulos por concepto de subsidios en el pago de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, así como, los accesorios que de ellos deriven, también podrá autorizar la celebración de convenios a los contribuyentes que soliciten efectuar pagos en parcialidades de los créditos fiscales.

Los estímulos, subsidios y facilidades para el cumplimiento fiscal, se otorgarán en facilidades en forma general para toda la población que cumpla con características determinadas de antemano y se darán a conocer atendiendo las disposiciones señaladas en el Código Fiscal para el Estado de Morelos, pudiendo delegar por escrito esta facultad en el funcionario público del área correspondiente.

Como se observa, los artículos 42 y 43 otorgan al Presidente Municipal de Jiutepec la facultad de emitir normas generales de contenido fiscal, que otorguen estímulos y descuentos en impuestos, derechos, aprovechamientos y productos, facultad que puede ejercer cuando considere que estas medidas benefician a la comunidad o permiten incrementar la recaudación. Asimismo, facultan al Ayuntamiento a emitir un acuerdo de cabildo por el cual se permita al Presidente municipal delegar esta facultad normativa en los funcionarios públicos que éste estime pertinentes. El mencionado acuerdo de cabildo debe indicar los porcentajes máximos de los descuentos que el funcionario investido de la facultad delegada por el Presidente municipal puede otorgar; el Presidente no puede hacer esta delegación, sin embargo, en los supuestos establecidos en determinadas disposiciones de la Ley de Ingresos del Municipio actor.

Este Tribunal Pleno considera infundado los alegatos del actor porque, como muestra el análisis del contenido de los artículos 42 y 43, los mismos no disponen que las decisiones fiscales tomadas por el Presidente Municipal y por el Tesorero deban ser previamente aprobadas por el resto de los miembros del Ayuntamiento. Su alegato se basa así en una premisa incorrecta: contra lo afirmado por el Municipio actor, las normas referidas otorgan al Presidente Municipal la facultad de emitir normas generales por las que otorgue beneficios fiscales y lo habilitan para ejercerla individualmente, sin necesidad de obtener previamente la anuencia del Cabildo Municipal.

La decisión que, según el artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio actor para el dos mil siete, no puede tomar individualmente el Presidente Municipal de Jiutepec, es la de delegar el ejercicio de la mencionada facultad normativa en los funcionarios públicos que estime pertinente. Es un acuerdo de cabildo el que debe aprobar una delegación cuya consecuencia es que las citadas decisiones de contenido fiscal no sean ya tomadas directamente por el Presidente Municipal sino por otro funcionario por él designado.

En consecuencia, al no ser cierto que las decisiones de contenido fiscal que corresponde tomar al Presidente Municipal deban ser aprobadas por el Cabildo, afirmación sobre la cual el actor basa enteramente su impugnación, es claro que su argumento resulta infundado. El Municipio actor señala que estas mismas normas también sujetan la validez de las decisiones tomadas por el Tesorero del Ayuntamiento a que sean aprobadas por el Cabildo. Sin embargo, como muestra su lectura, las mismas se refieren únicamente al Presidente Municipal y no al Tesorero, por lo que en este aspecto, el alegato del Municipio actor también se basa en un entendimiento incorrecto del contenido normativo de los preceptos que impugna y debe declararse igualmente infundado.

Finalmente, también es infundado el argumento del Municipio actor respecto del artículo 75 de su Ley de Ingresos. Como se observa de la transcripción del mismo que hemos hecho anteriormente, se trata de una disposición según la cual es un acuerdo del Cabildo el instrumento por el que se faculta al Presidente Municipal para otorgar una serie de beneficios fiscales en favor de la población de la municipalidad. La parte final de este artículo establece las condiciones a las que debe sujetar el Presidente Municipal el ejercicio de esta facultad una que vez el acuerdo de Cabildo se la ha otorgado —en particular, se establece que los beneficios fiscales deben ser otorgados de forma general a categorías de sujetos identificados por características comunes establecidas de antemano y dadas a conocer con arreglo a las disposiciones aplicables del Código Fiscal local—. Finalmente, este artículo permite al Presidente Municipal a delegar esta facultad en el servidor público del área correspondiente siempre y cuando se realice por escrito.

Aunque en estricto sentido este artículo no establece un sistema de revisión de todas las decisiones del Presidente Municipal por parte del Cabildo o un sistema que condicione la validez de sus determinaciones sobre otorgamiento de beneficios fiscales a la aprobación de dicho órgano municipal, como parece sugerir el Municipio actor en sus alegaciones, lo que sí hace es condicionar la competencia del Presidente Municipal en esta materia a que el cabildo apruebe su ejercicio individual en el futuro. Sin embargo, a juicio de este Pleno la colaboración entre el Cabildo y el Presidente Municipal que establece este artículo no puede considerarse reprochable constitucionalmente.

La fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal establece lo siguiente:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

[...]

Como se observa, el artículo 115, fracción I de la Constitución instituye al Ayuntamiento como el órgano de gobierno municipal, y le otorga una composición esencialmente colegiada, que comprende al Presidente Municipal, a los Regidores y a los Síndicos. Por otra parte, en otras partes de este mismo precepto constitucional se contemplan prerrogativas y facultades que son atribuidas al Ayuntamiento en general y no a ninguno de sus integrantes en lo particular. Desde esta perspectiva, resulta de gran relevancia el inciso a) de la fracción I del artículo 115 constitucional, que otorga a las legislaturas estatales la facultad para establecer "las bases generales de la administración pública municipal". De lo anterior se desprende que la Constitución no impone una delimitación precisa de las categorías competenciales que al interior del Ayuntamiento deben tener los Presidentes Municipales, los Síndicos y los Regidores, sino que la misma es delegada en buena medida a los Congresos de los Estados.

En consecuencia, no puede concluirse que el artículo 75 de la Ley de Ingresos impugnada sea inconstitucional por el hecho de prever que se necesita un acuerdo de cabildo para que el ejercicio futuro de una facultad individual del Presidente Municipal sea posible (en este caso, el otorgamiento de beneficios fiscales). Por una parte, como acabamos de destacar, el legislador local no encuentra en este punto un

reparto de atribuciones que venga impuesto por el texto constitucional y que por lo tanto deba respetar; y por otra, la previsión contenida en el artículo 75 resulta congruente con la naturaleza colegiada del órgano de gobierno municipal prevista constitucionalmente y, en términos más generales, con la idea de que es el Ayuntamiento o Concejo, y no sus integrantes en lo individual, el que está previsto que ejerza en términos generales las facultades atribuidas constitucionalmente al Municipio.

Análisis de los artículos 62, 67, 70 y 76 y 2o. transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio para el ejercicio fiscal del dos mil siete.

El Municipio actor considera que estas disposiciones legales, igual que las impugnadas en el primer concepto de invalidez, son inconstitucionales porque sujetan los ingresos que contemplan a un destino específico, cuando en su opinión caen dentro del ámbito de libre administración municipal. A su juicio los artículos 62 y 2o. transitorio de dicha Ley establecen un destino de gasto para los excedentes que llegue a tener su Municipio en la recepción de sus recursos ordinarios, mientras que los artículos 67 y 70 sujetan a un destino específico los ingresos de dos dependencias de su Municipio, llamadas "Desarrollo Integral para la Familia" y "Sistema de Agua Potable y Alcantarillado". Finalmente, se queja de que el artículo 76 reglamente cómo debe realizar sus registros, asientos y cálculos contables, extremo que debe ser determinado sólo por su Ayuntamiento en ejercicio de su facultad de administración tributaria y presupuestaria.

Este Tribunal Pleno considera parcialmente fundados los argumentos anteriores. Para exponer las razones por las que concluiremos que algunos de los preceptos referidos vulneran el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal mientras que otros no lo hacen, debemos partir del análisis de su contenido literal:

Artículo 62. En caso de que los ingresos captados por el Municipio de Jiutepec, Morelos, supere lo presupuestado para el ejercicio fiscal 2007, se faculta al H. Ayuntamiento para que tales recursos los ejerza en las partidas presupuestales que beneficien a su comunidad, previa autorización de su cuerpo edilicio y conforme a la legalidad establecida en materia de presupuesto, contabilidad y cuenta pública.

Artículo 67. Se autoriza al sistema de agua potable y alcantarillado de Jiutepec a recaudar los ingresos por concepto de agua potable, alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales con las tarifas que le sean autorizadas, debiendo manejar estos recursos sin que sean utilizados para otro fin, que no sea el de la prestación de los servicios que originen los ingresos.

Artículo 70. Se autoriza al desarrollo integral para la familia a recaudar los ingresos por concepto de asesorías, por cuotas de recuperación en servicios dentales, asesorías psicológica, con las tarifas que le sean autorizadas, debiendo manejar estos recursos sin que sean utilizados para otro fin, que no sea el de la prestación de los servicios que originen los ingresos.

Artículo 76. El Ayuntamiento dentro de las facilidades fiscales para el cumplimiento fiscal y respetando las costumbres de quien prefiera pagar en forma anticipada sus contribuciones, podrá recibir el importe de montos recaudados por pago adelantado; si este es el caso y por tratarse de ingresos que no pertenecen al ejercicio fiscal en que se actúa, se reflejarán en cuentas puente de balance siguiendo el principio de lo devengado y se registrarán como ingresos para efectos fiscales, en la cuenta pública del ejercicio que corresponda ser tributado. En estos casos, podrán aplicarse los estímulos fiscales por pronto pago que previene esta ley, en el porcentaje previsto para los que paguen su anualidad durante el mes de enero.

Transitorios

Segundo. Los montos previstos en esta ley, para cada uno de los conceptos, son estimados y pueden variar conforme a los montos reales de recaudación para el ejercicio. En caso de que los ingresos captados por el ayuntamiento de Jiutepec, Morelos, durante el ejercicio fiscal al que se refiere esta ley, sean superiores a los señalados, se faculta a dicho Ayuntamiento para que tales recursos los ejerza en las partidas presupuestales de obra pública, gastos de inversión y servicios municipales, en beneficio de su comunidad, previa autorización del cabildo.

Como se aprecia de su contenido, los artículos 62 y 2o. transitorio se refieren a los excedentes de ingresos que el Municipio actor pueda tener en el ejercicio fiscal. El primero establece, en términos muy generales, que los excedentes pueden ser aplicados por el Ayuntamiento a partidas presupuestales que beneficien a su comunidad, previa autorización de su cuerpo edilicio y conforme a la legalidad establecida en materia de presupuesto, contabilidad y cuenta pública. El artículo segundo transitorio establece que el Ayuntamiento está facultado para destinar los excedentes presupuestales a las partidas de obra pública, gastos de inversión y servicios municipales, en beneficio de su comunidad, previa autorización del cabildo.

A juicio de este Pleno, los artículos citados son inconstitucionales. Se trata de todos los casos de normas que autorizan a destinar los ingresos que excedan lo presupuestado a ciertas partidas, en detrimento de la competencia del Municipio para determinar libremente el destino público que debe dársele. Ciertamente, los términos que utiliza el artículo 62, que exclusivamente habla de destinarlos en beneficio de la comunidad, previa autorización de su cuerpo edilicio y conforme a la legalidad establecida en materia de presupuesto, contabilidad y cuenta pública, son muy amplios; sin embargo, por esa misma razón se trata de previsiones en sí mismas innecesarias que pueden prestarse a equívoco al ser interpretadas en conjunto con las contenidas en el artículo segundo transitorio.

Este último precepto establece que esos excedentes deben destinarse a las partidas presupuestales de obra pública, gastos de inversión y servicios municipales, en beneficio de su comunidad, previa autorización del cabildo. Y aunque estos rubros son amplios, lo cierto es que excluyen determinados destinos de gasto —como el de hacer pagos adelantados de deuda que el Municipio tenga contraída, por poner un ejemplo que el Municipio actor aduce en sus conceptos de invalidez— y en esa medida constriñen la posibilidad de administrar y aplicar libremente los recursos de su hacienda. Hay que destacar que los excedentes a que se refiere el artículo analizado provendrán de recursos que caen bajo ese régimen (el artículo habla de los “ingresos captados por el ayuntamiento de Jiutepec”) y no de los recursos transferidos por la Federación con un objetivo predeterminado. En consecuencia, procede declarar inconstitucional el segundo párrafo del artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos impugnada en tanto limita los posibles destinos a “las partidas presupuestales de obra pública, gastos de inversión y servicios municipales”, sin que en nada afecte a la conclusión anterior el señalamiento del ejecutivo estatal de que los tributos pueden tener fines específicos, porque —de nuevo— lo que se disputa en la presente instancia no es este tema general, sino la cuestión de quién puede determinar ese destino en una particular categoría de casos.

Y dado que las previsiones contenidas en el otro de los preceptos examinados, como anunciábamos, incorporan exigencias generales (el hecho de que el ejercicio de recursos deba ser aprobado por el cuerpo edilicio y conforme a la legalidad establecida en materia de presupuesto, contabilidad y cuenta pública, y siempre en beneficio de la comunidad) que no representan restricciones adicionales a las que ya se tienen en el marco del ejercicio ordinario de la potestad de libre administración hacendaria y cuya presencia en una norma como la Ley de Ingresos podría llevar a conclusiones equívocas acerca del estatus constitucional del contenido del artículo segundo transitorio, este Pleno estima que deben correr la misma suerte que este último.

Por motivos análogos, también son fundados los argumentos por los que el Municipio actor califica de inconstitucionales los artículos 67 y 70 de la Ley de Ingresos de Jiutepec para el dos mil siete. Como se aprecia de su transcripción, el artículo 67 establece que el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Jiutepec puede recaudar ingresos por la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas residuales, de conformidad con las tarifas autorizadas, pero establece que los mismos pueden utilizarse exclusivamente para la prestación de los servicios que los originan. El artículo 70, por su parte, establece igualmente que el departamento de Desarrollo Integral para la Familia sito en el Municipio puede percibir ingresos por concepto de asesoría, cuotas de recuperación en servicios dentales, asesorías psicológicas con las tarifas autorizadas, recursos que deben destinarse exclusivamente a la prestación de servicios que los originaron.

Sin embargo, es nuevamente claro que las previsiones anteriores imponen un destino específico a recursos que remiten al inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional establece —“ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo”— vulnerando así la potestad constitucionalmente reconocida a los Municipios de administrar y aplicar dichos recursos de la manera que les parezca mejor ante las necesidades de gasto público de su entidad, sin la interferencia de las autoridades estatales ni federales. Los artículos 67 y 70 establecen que los ingresos obtenidos por los dos organismos públicos arriba citados por la prestación de los servicios que tienen asignados deben destinarse exclusivamente a la prestación de los mismos, sin poder ser encauzados al beneficio de otros fines públicos. Por tanto, es evidente que esta particular prescripción impide al Municipio actor disponer libremente de estos recursos como estime lo requieran las necesidades específicas de su Municipio, por lo que resulta incompatible con las previsiones que el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal establecen en favor de los Municipios del país. La parte de los citados dos artículos que establece: “debiendo manejar estos recursos sin que sean utilizados para otro fin, que no sea el de la prestación de los servicios que originen los ingresos”, debe ser declarada inconstitucional.

En cambio, este Tribunal Pleno estima infundado el argumento que señala que el artículo 76 de la Ley de Ingresos de su Municipio vulnera también la facultad del actor de administrar libremente su hacienda al establecer reglas sobre el modo en que debe hacer determinados registros y asientos contables. Como se desprende de su contenido, el artículo 76 se refiere esencialmente a la facultad del Ayuntamiento de Jiutepec para recibir pagos adelantados de los contribuyentes. Estos pagos, que no pertenecen al ejercicio fiscal en que se actúa y cuyo momento de percepción y monto no son previsibles en los términos ordinarios, deben reflejarse en cuentas puente de balance siguiendo el principio de lo devengado y en condición de ingresos

para efectos fiscales, en la cuenta pública del ejercicio que corresponda ser tributado. Finalmente, este precepto faculta al Municipio para aplicar en favor de los contribuyentes que paguen adelantadamente los estímulos fiscales por pronto pago establecidos legalmente.

Contra lo afirmado por el Municipio actor, consideramos que las anteriores obligaciones no interfieren con la facultad municipal de libre administración hacendaria establecida en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal. Como se puso de manifiesto con anterioridad, lo que la Constitución garantiza es que los municipios tendrán la capacidad de determinar a qué necesidades colectivas de la comunidad merecen ser destinadas ciertas categorías de recursos, sin ver este ámbito de libertad constreñido por señalamientos previos de autoridades adscritas a otros niveles de gobierno. Pero es claro que el citado artículo 76 no contiene este tipo de señalamiento.

En opinión de este Pleno, no puede sostenerse que una determinación legislativa que indique la forma contable en que un Municipio debe dejar constancia de ciertos ingresos fiscales interfiera con su facultad de administrar libremente su hacienda. Por el contrario, dicha determinación puede relacionarse con el hecho de que el artículo 115 la Constitución Federal otorga a las legislaturas estatales facultades de control y supervisión de los municipios, en términos del penúltimo párrafo de la fracción IV de este precepto constitucional: “[l]as legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas [...]”

Como destacamos al resolver la controversia constitucional 16/98, interpuesta por el Municipio de Río Bravo, Tamaulipas, “el precepto en cita concede la facultad genérica a los Congresos Locales para revisar la cuenta pública de los Ayuntamientos”; la reglamentación de dicha facultad, subrayamos, debe establecerse en las Constituciones y en las leyes locales y su finalidad no es sino revelar el estado de las finanzas públicas municipales y garantizar el desarrollo transparente de los programas y planes municipales de desarrollo, mediante la verificación de la asignación de los recursos disponibles, el control, la vigilancia y el fincamiento de responsabilidades. La libertad de administración de la hacienda municipal está acotada por un marco de condiciones entre las que se cuentan las competencias de las legislaturas locales para intervenir en la determinación de los ingresos municipales y revisar su cuenta pública, como modo de contribuir a controlar que los recursos públicos sean utilizados de forma regular y transparente, y para fincar responsabilidades cuando sea pertinente, según se deduce también de las previsiones contenidas en los artículos 108 y 114 de la Norma Suprema.

La existencia de estas previsiones es la que explica la existencia de normas como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, donde se contienen, entre otras, reglas acerca del modo de registrar o documentar las operaciones de ingreso y egreso de recursos de las entidades públicas. El artículo 41 del citado cuerpo legal, por ejemplo, establece lo siguiente:

Artículo 41.- Los ingresos y egresos que no correspondan a los citados en el segundo párrafo del artículo 37, y que se conocen como operaciones transitorias o ajenas, deberán clasificarse como sigue:

I.- Inversiones transitorias, integradas por erogaciones y su recuperación en valores, acciones, fideicomisos, documentos por cobrar, fondos fijos, depósitos entregados en garantía, anticipos a contratistas y proveedores, financiamientos al propio sector público, gasto por comprobar, inventarios de artículos de consumo y otras entregas a deudores diversos.

II.- Pasivos acumulados y su entero por recaudación de ingresos por cuenta de terceros, retenciones al personal, depósitos recibidos en garantía y otros acreedores diversos.

III.- Créditos puente y su pago, obtenidos a corto plazo para subsanar deficiencias eventuales de liquidez, no consideradas como contratación de deuda Pública, de acuerdo a la Ley de la materia.

IV.- Inversiones por realizar de aportaciones de terceros para un fin específico.

Las normas y procedimientos para llevar a cabo las operaciones transitorias o ajenas, las emitirá la Secretaría de Hacienda y las Tesorerías Municipales, en el ámbito de su competencia.

Con independencia de la mayor o menor perfección técnica de que alguna de las reglas sobre el modo de documentar ciertas operaciones en la contabilidad municipal se establezcan en las leyes de ingresos, lo cierto es que las reglas incluidas en el artículo 72 son reglas muy generales orientadas exclusivamente a garantizar que la legislatura contará con un registro adecuado de datos que necesita para ejercer correctamente sus funciones de fiscalización y que en modo alguno obligan a aplicar los recursos municipales por pagos fiscales adelantados a renglones presupuestales específicos —que es el aspecto al que el concepto de invalidez anuda el vicio de inconstitucionalidad— sino que se limita a establecer reglas para garantizar que la entrada anticipada de los ingresos municipales sea transparente y se refleje contablemente, ingresos cuyo destino en el ejercicio correspondiente se sujetará al régimen general legal y constitucional construido en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal.

Análisis de los artículos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 59 y 65 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal comprendido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre de dos mil siete.

El Municipio actor considera que los anteriores preceptos legales vulneran el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, porque impiden que su hacienda perciba recursos que dicha norma constitucional le reserva y garantiza de forma exclusiva. Los argumentos del Municipio actor son fundados.

Los artículos impugnados por el Municipio actor forman parte del Título Séptimo de la Ley de Ingresos de esa entidad denominada “[d]e las facilidades administrativas y estímulos fiscales” el cual se compone de seis capítulos. Este Tribunal Pleno procede a analizar de forma separada cada uno de los capítulos que contienen los artículos impugnados.

En primer lugar impugna el actor el segundo capítulo, denominado “En los impuestos”, compuesto de dos secciones, cuyos artículos establecen lo siguiente:

Capítulo Segundo

En los impuestos

Sección primera

Del impuesto predial

Artículo 44. Los propietarios de bienes inmuebles con un solo inmueble de su propiedad que se encuentren en los siguientes supuestos: pensionados, jubilados, discapacitados y personas de sesenta años o más de edad que acrediten tal circunstancia y escasez de recursos serán objeto de un incentivo fiscal en el cual se les condonará hasta el 50% del impuesto calculado durante los meses de enero, febrero 2007 y noviembre, diciembre 2007.

Artículo 45. Los predios propiedad particular que sean dados en comodatos al favor (sic) del municipio y que sean destinados a actividades deportivas, recreativas o culturales se les condonará el pago del impuesto predial.

Artículo 46. Los contribuyentes del impuesto predial que cubran anticipadamente el impuesto por la anualidad dentro del primer bimestre se hará acreedor a un incentivo fiscal del 12% de su importe, efectuando el pago en el mes de enero y 10% de descuento pagando en el mes de febrero, excepto los que tributen bajo cuota mínima, asimismo en los meses de noviembre y diciembre del 2007 disfrutaran de un descuento del 17% y 15% respectivamente sobre el impuesto a aquellos que cubran de forma anticipada la anualidad del ejercicio 2008, excepto los que tributen bajo cuota mínima.

Artículo 47. Los contribuyentes que deseen regularizar su pago en el impuesto predial podrán obtener descuento de hasta el 80% en los recargos durante todo el año.

Artículo 48. A todos aquellos contribuyentes que se incorporen al programa de regularización de tenencia de la tierra promovido por el municipio, se les condonarán 5 años de impuesto y pagarán únicamente el impuesto predial del ejercicio actual.

Artículo 49. Todos aquellos contribuyentes que manifiesten de manera voluntaria su construcción ante el H. Ayuntamiento, se les condonara cinco años de las diferencias del impuesto predial que se generen.

Sección segunda

Del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles

Artículo 50. A todos los propietarios que adquieran vivienda a través del Instituto de Vivienda del Estado de Morelos, o por medio de sus promotores, se les podrá condonar hasta el 50% de pago de impuesto predial y del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, el descuento del impuesto predial será únicamente por el presente ejercicio fiscal.

Como se observa de su contenido, estos artículos tienen el propósito de establecer en favor de determinadas categorías de contribuyentes descuentos o estímulos fiscales sobre el cobro de dos impuestos: el impuesto predial y el impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles.

El conjunto de los artículos 44 a 49 regula los porcentajes de las minoraciones que se pueden otorgar a los siguientes grupos de sujetos sobre el impuesto predial: pensionados, jubilados y discapacitados con escasez de recursos y con un solo bien inmueble, comodatarios de bienes inmuebles utilizados por el Municipio en actividades deportivas, recreativas o culturales, contribuyentes anticipados, contribuyentes que pretendan regularizar el pago de estas contribuciones y aquellos que se inscriban en el programa de regularización de la tenencia de la tierra.

Finalmente el artículo 50 prevé la posibilidad de otorgar un beneficio que puede llegar hasta un 50% en el pago del impuesto predial por un solo ejercicio y del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles en favor de aquellos que adquieran una vivienda a través del Instituto de la Vivienda.

Pues bien, como correctamente señalan el Municipio actor y el Procurador General de la República, los descuentos establecidos en estos artículos —exceptuado, como veremos, el artículo 50— sobre el cobro de los mencionados impuestos son claramente del tipo que los Congresos de los Estados tienen prohibido establecer, según el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal y, por tanto, dichas disposiciones legales deben ser declaradas inconstitucionales.

Como quedó destacado al analizar el anterior concepto de invalidez, el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal establece que los Municipios tendrán garantizada la percepción de las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y que, por tanto, estos recursos forman parte de la hacienda municipal bajo el principio de reserva de ciertos recursos a los municipios y también el principio de libre administración sobre los mismos¹⁵.

El segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional establece, como uno de los pilares destinados a asegurar que las haciendas municipales tendrán los recursos necesarios para hacer frente a sus responsabilidades, que “las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones”, la cual sólo admite una excepción puntualmente delimitada en el mismo texto constitucional: “Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público”.

Para evidenciar la inconstitucionalidad de establecer desde el nivel estatal exenciones sobre el impuesto predial y el impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles en el Municipio de Jiutepec, es necesario traer a colación las características legales de los dos impuestos mencionados, según la Ley General de Hacienda Municipal del Estado:

Capítulo tercero

De los impuestos

Sección primera

Del impuesto predial

Artículo 4. El impuesto predial se causará y liquidará anual o bimestralmente sobre los inmuebles cuyo valor catastral se determine o modifique a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, conforme a las siguientes:

[...]

Sección segunda

Del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles

Artículo 5. El impuesto sobre la adquisición de bienes inmuebles se causará y liquidará a la tasa del 2% sobre el valor más alto del avalúo comercial o bancario, catastral y de operación, sobre el inmueble cuyo avalúo se realice a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

El impuesto predial es pues una contribución que grava la propiedad y se calcula sobre la base del valor catastral que los inmuebles tengan atribuido durante la vigencia de la ley. Por su parte, el impuesto sobre adquisición de bienes grava la traslación de bienes inmuebles y se calcula sobre el avalúo comercial o bancario, catastral y de operación de dicho inmueble.

Con base en lo anterior, este Pleno estima evidente que los beneficios o condonaciones establecidas por el Congreso del Estado en los artículos 44 a 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec sobre el impuesto predial y sobre el impuesto sobre adquisición de bienes son inconstitucionales, pues impiden que el Municipio actor perciba la integridad de los recursos que deriven de la propiedad inmobiliaria ubicada en su territorio y con ello, impiden que disponga sobre los mismos como lo exigen las necesidades colectivas de su comunidad. Cabe señalar que los muy flexibles términos utilizados por la fracción IV del artículo 115 en este punto (“las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones”) hacen que la conclusión anterior sea obligada con independencia de que los beneficios contemplados en las normas anteriores se conceptúen como “exenciones” o como “subsidios”. Tanto la Primera como la Segunda Salas de esta Suprema Corte han tenido la oportunidad de trazar diferencias conceptuales entre los dos vocablos que pueden resultar relevantes al efecto de interpretar algunas de las previsiones constitucionales. En el amparo en revisión 1637/2007, por ejemplo, la Primera Sala

¹⁵ Véase *supra*, pp. 76 a 80.

retomó la doctrina sentada por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 32/2002, en la que se precisaba la noción de exención y se establecían algunas de sus diferencias con los subsidios. Así, en aquella ocasión se dijo que es técnicamente exacto hablar de “exención” cuando, conservándose los elementos de la relación jurídica tributaria (sujetos, objeto, base, cuota, tasa o tarifa) por razones de equidad o de política económica se eliminan de la regla general de causación hechos o situaciones gravables (exención objetiva) o bien se declara no obligada al pago del tributo a una categoría de personas que, conforme a las disposiciones generales, quedarían comprendidas entre los sujetos pasivos, pero que por motivos circunstanciales de índole económica o social se declaran exentos (exención subjetiva). A diferencia de la exención, que por tanto elimina ciertos supuestos de la regla general de causación, la noción de “subsidio” o de estímulo fiscal se relaciona con medidas que para el Estado pueden suponer un gasto (que consistirá en aportar o invertir recursos a una actividad que se considera un medio o instrumento de producción de un bien o servicio, operación ordinariamente llamada subvención) o bien una disminución de ingresos que se instrumenta a través de técnicas que afectan a la cuantificación de los recursos (exenciones totales o parciales, deducciones de la cuota, acreditamiento de contribuciones, reducciones de la base imponible, etcétera) sin que su plasmación normativa, en cualquier caso, trascienda a los referidos elementos esenciales del tributo¹⁶.

En cualquier caso, ambas figuras se traducen en una disminución de los ingresos públicos, de modo que la previsión constitucional del párrafo IV del artículo 115 les resulta aplicable de un modo idéntico, desde la perspectiva de su finalidad normativa, que como su tenor literal (así como los antecedentes parlamentarios correspondientes a las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y dos y mil novecientos noventa y nueve, a las que no nos referiremos por hacerlo innecesario la claridad del tenor literal del texto constitucional). Así pues, en la medida que los artículos 44 a 49 constituyen medidas normativas que impiden la recepción íntegra de conceptos constitucionalmente garantizados a la hacienda municipal, los mismos deben ser declarados inconstitucionales.

No hay motivo, por el contrario, para declarar inconstitucional el artículo 50 de la ley de ingresos Municipal impugnada. Como permite apreciar su atenta lectura y a diferencia de lo que ocurre con los preceptos legales que le anteceden, esta previsión introduce una simple posibilidad —“a todos los propietarios que adquieran vivienda a través del Instituto de Vivienda del Estado de Morelos, o por medio de sus promotores, se les podrá descontar hasta el 50% del pago del impuesto predial y del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles [...]”—. Es claro, por tanto, que el mismo no prescribe de forma directa y definitiva una liberación de pago, de modo que no puede concluirse que lesione por sí misma las garantías constitucionales municipales en lo que se refiere a la percepción de ingresos. El Municipio está en libertad de determinar si ese beneficio deberá ser o no finalmente otorgado.

A continuación procedemos a estudiar el capítulo tercero del Título Séptimo de la Ley de Ingresos del Municipio actor, denominado “En los derechos”, cuyos artículos establecen lo siguiente:

Capítulo tercero

En los derechos

Sección primera

De carácter general

Artículo 51. Con la finalidad de apoyar a la población de escasos recursos y que se encuentren en los siguientes supuestos: pensionados, jubilados, discapacitados y personas de sesenta años o más de edad que acrediten tal circunstancia y escasez de recursos, serán objeto de un incentivo fiscal en el cual se les condonará hasta el 50% sobre el pago del derecho tramitado, siempre que no rebasen los topes mínimos de: importe, tasa y cuota de la presente ley.

Artículo 52. Para la aplicación del artículo anterior deberán acreditarse como titulares del trámite y tener beneficio directamente.

Sección segunda.

De los actos del registro civil

Artículo 53. En coordinación con el sistema de desarrollo integral para la familia del Municipio, se realizarán en el ejercicio del 2007, campañas de registro de nacimientos ordinarios y extemporáneos así como matrimonios a favor de la población de escasos recursos del Municipio, dichas campañas serán de manera gratuita.

Sección tercera

En los servicios de obras públicas y desarrollo urbano

¹⁶ Véase, por todos, el amparo en revisión 1637/2007, resuelto por la Primera Sala el 22 de noviembre de 2006 en sesión de 29 de noviembre de 2006.

Artículo 54. Las regularizaciones voluntarias en derechos de cualquier tipo por los servicios de obras públicas y desarrollo urbano se reducirá hasta el 50% del importe de la calificación, siempre que no rebasen los topes mínimos de: importe, tasa y cuota de la presente ley.

Como se observa, estos artículos liberan a determinadas categorías de contribuyentes del pago de derechos en los trámites que realicen ante el Ayuntamiento.

El artículo 51 establece en favor de los siguientes grupos de sujetos la posibilidad de que sean liberados del pago de los derechos generados por algún trámite que realicen ante el ayuntamiento cuando demuestren su carencia de recursos: pensionados, jubilados, discapacitados y personas de sesenta años y más. El artículo 52 establece los requisitos de obtención de este beneficio.

Por su parte, el artículo 53 de esta Ley prevé la realización en el Municipio, por parte de éste en coordinación con el Sistema de Desarrollo Integral para la Familia del mismo, de campañas gratuitas de registro de nacimientos y de matrimonios en favor de la población de recursos escasos. El artículo 54 beneficia con un 50% de descuento a las regularizaciones voluntarias en derechos de cualquier tipo que deban pagarse por los servicios de obras públicas y desarrollo urbano

Pues bien, como correctamente lo señalan el Municipio actor y el Procurador General de la República, estos preceptos legales impiden el ingreso a la hacienda municipal de Jiutepec de recursos que el artículo 115 de la Constitución Federal le asigna en exclusividad.

Como se ha señalado anteriormente, el régimen de reserva de ciertas fuentes de ingreso que constituye una garantía financiera fundamental para los Municipios se proyecta sobre las siguientes tres categorías de recursos, según disponen los tres incisos del primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitucional:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Como se observa, uno de los rubros de ingreso reservados y libremente administrables por los municipios son aquellos "derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo". Sobre los mismos, las legislaturas de los Estados no pueden establecer subsidios o exenciones que interfieran en la capacidad de los municipios de disponer de la integridad de lo recaudado, como puntualiza el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, destacado con anterioridad.

Es evidente que el establecimiento de condonaciones o rebajas respecto de los derechos que el Municipio cobra por la prestación de servicios públicos a su cargo, como aquellos generados por la realización de cualquier trámite ante sus dependencias, por el servicio del registro público municipal o bien por los servicios de obras públicas y desarrollo urbano tiene el efecto de sustraer insumos económicos que constitucionalmente están llamados a integrar su hacienda municipal y, por tanto, impide al Municipio disponer de tales recursos en la forma que las necesidades colectivas de su comunidad lo exigen, todo lo cual contraviene las previsiones del artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal. Los artículos 51 a 54 de la Ley de Ingresos municipal impugnada, por tanto, son también inconstitucionales.

El Municipio actor también impugna los artículos que integran el capítulo cuarto denominado "En los aprovechamientos", los cuales establecen lo siguiente:

Capítulo cuarto

En los aprovechamientos

Sección primera

Artículo 55. De acuerdo a los (sic) establecido en la Ley General de hacienda Municipal del Estado de Morelos que establece que la autoridad para imponer sanción, tomará en cuenta la importancia de la infracción, condiciones del causante y la conveniencia de acabar con las prácticas establecidas, tanto de evadir la prestación fiscal, cuanto para infringir en cualquier otra forma, las disposiciones legales, se aplicaran los criterios establecidos en el Reglamento de Tránsito y Transportes para el Estado de Morelos y el Reglamento de Tránsito del Municipio de Jiutepec.

Artículo 56. En relación a las infracciones de tránsito y a fin de evitarse rezagos se aplicará un descuento de manera escalonada por pronto pago en los 10 primeros días hábiles que ampara la infracción, de la siguiente manera: cuando se realice el pago del primer al tercer

día será el 40%, cuando el pago se realice entre el cuarto y el sexto día será el 30%, cuando se haga el pago entre el séptimo y el décimo día sea del 20%, en relación al servicio público con y sin itinerario fijo del Municipio de Jiutepec, se aplicará un descuento del 80% del primer al tercer día, del cuarto al sexto día 60%, del séptimo al décimo día el 40%, siempre que no rebasen los topes mínimos de: importe, tasa y cuota de la presente ley.

Artículo 57. No tendrá aplicación el artículo anterior en los siguientes supuestos: cuando se conduzca en estado de ebriedad, bajo los efectos de alguna droga o enervante, por exceso de velocidad, daños a terceros y reincidencia entre otros que se determine por la comisión de seguridad pública, tránsito y transporte con y sin itinerario fijo del Municipio de Jiutepec.

Artículo 59. El ayuntamiento 2006-2009 podrá conceder estímulos fiscales en el impuesto predial en forma general y a jubilados y pensionados con descuentos del 10% al 50% según la fecha de pago y el monto a pagar.

Capítulo séptimo

De las facilidades administrativas y estímulos fiscales

Sección primera

Del impuesto predial

Artículo 65. Con motivo de que las empresas nuevas que se establezcan en la zona industrial serán generadoras de nuevos empleos, podrán estar exentas de pago del impuesto predial para el ejercicio 2007.

El contenido de estos artículos es heterogéneo. El artículo 55 establece que las autoridades encargadas de aplicar las sanciones a los infractores de tránsito deberán aplicar los criterios establecidos en el Reglamento de Tránsito y Transportes para el Estado de Morelos y en el Reglamento de Tránsito del Municipio de Jiutepec. El artículo 56 establece los descuentos que podrán recibir los infractores en el pago de sus multas cuando intenten un pronto pago, mientras que el artículo 57 establece que este beneficio no será otorgado cuando las multas se hayan cometido en estado de ebriedad, bajo los efectos de alguna droga o enervante, en exceso de velocidad, cuando se trate de reincidentes o bien, cuando se hayan ocasionado daños a terceros. Finalmente, el artículo 59 establece la facultad del Ayuntamiento de Jiutepec de establecer estímulos fiscales sobre el pago del impuesto predial a los jubilados y pensionados.

Los artículos 55, 56 y 57 se refieren a cuestiones que exigen un desarrollo argumentativo centrado en la delimitación de atribuciones entre autoridades estatales y municipales en materia de tránsito, que será acometida en el apartado orientado a analizar el último de los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor, razón por la cual estimamos aconsejable dejar para ese momento el análisis de la regularidad constitucional de los preceptos citados.

Por último el Municipio actor impugna los artículos 59 y 65, transcritos con anterioridad, que prevén, respectivamente, la posibilidad de otorgar estímulos fiscales en el pago del predial y a jubilados y pensionados con descuentos del 10% al 50% según la fecha de pago y el monto a pagar, así como a las empresas de reciente creación ubicadas en la zona industrial el beneficio de estar exentas del pago del impuesto predial para el ejercicio dos mil siete. El Municipio actor afirma que estas disposiciones violan el artículo 115 de la Constitución Federal porque impide a su hacienda municipal recibir ingresos que tiene reservados, pero el argumento debe ser declarado infundado porque los preceptos analizados no tienen el contenido normativo que el actor le atribuye. Las citadas normas no otorgan de forma directa y definitiva una exención en el pago del impuesto predial a una categoría de sujetos en particular, sino que declara la posibilidad —“podrán estar exentas de pago del impuesto predial”— de que el Municipio ejerza lo que constituye una competencia suya. Será, pues, el Municipio quien determine si otorga o no la exención citada a las personas o las empresas de nueva creación ubicadas en las zonas industriales y, en su caso, en qué condiciones.

En consecuencia, dado que los artículos 59 y 65 no imponen un determinado régimen de exención en el pago de algún impuesto de naturaleza municipal, sino una facultad potestativa para el Municipio actor, es claro que no vulnera la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

C. Tercer concepto de invalidez

Análisis de los artículos 28, 28.1, 29, 31, 31.6, 71, 72 y transitorios séptimo y octavo de la Ley de Ingresos de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal comprendido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre del dos mil siete

El Municipio actor argumenta, en primer lugar, que los citados preceptos legales no definen las cuotas, tasas o tarifas aplicables a algunos de los ingresos que contemplan, delegando su determinación al Ayuntamiento y vulnerando con ello los artículos 14, 16, 31, fracción IV y 115, fracción IV de la Constitución Federal al ser la fijación de tales elementos una facultad indelegable del Congreso local. En su opinión, lo anterior también redundaría en la violación de la Ley de Coordinación Fiscal.

A juicio de este Pleno, los argumentos anteriores son infundados. En primer lugar, procederemos a analizar los artículos 28, 28.1, 31 y 31.6 de la citada Ley de Ingresos, que establecen lo siguiente:

Artículo 28. Las violaciones e infracciones en relación al reglamento de tránsito del estado o municipal por servicios especiales en esta materia y seguridad pública se causarán y liquidarán de conformidad con lo siguiente:

Concepto	Cuota
38.- seguridad pública y tránsito	
28.1. multas de tránsito conforme al reglamento de tránsito estatal en vigor según convenio entre el ejecutivo estatal y los ayuntamientos quienes están autorizados a cobrar las cuotas que acuerden imponer.	
a). placas	
1. faltas de placas:	3 s.m.v.
2. colocación incorrecta:	2 s.m.v.
3. impedir su visibilidad:	5 s.m.v.
4. sustituirlas por placas decorativas o de otro país:	50 s.m.v.
5. circular con placas no vigentes:	5 a 15 s.m.v.
6. circular con placas de otro vehículo:	100 s.m.v.
7. uso indebido de placas de demostración:	25 s.m.v.
b) calcomanía de verificación vehicular	
1. no adherirla:	2 s.m.v.
2. no tenerla	3 s.m.v.
c). licencia o permiso de conducir	4 s.m.v.
1. falta de licencia o permiso para conducir:	
2. permitir el propietario la conducción de su vehículo a persona que carezca de permiso o licencia:	4 s.m.v.
3. ilegible:	1 s.m.v.
4. cancelado o suspendido:	4 s.m.v.
d) luces	
1. falta de u faro principal delantero:	4 s.m.v.
2. falta de lámparas posteriores delanteras:	3 s.m.v.
3. falta de lámparas direccionales:	3 s.m.v...
4.- falta de lámparas de freno o en mal estado de funcionamiento:	2 s.m.v.
5. usar sin autorización las lámparas y torretas exclusivas de vehículos policíacos o de emergencia:	5 s.m.v.
6. llevar fanales alineados en la parte posterior del vehículo:	3 s.m.v.
7. carecer de lámparas demarcadoras, de identificación los autobuses, camiones, remolques, semiremolques y camión tractor:	3 s.m.v.
8. carecer de reflejantes los autobuses, camiones, remolques, semiremolques, maquinaria de construcción y maquinaria agrícola	3 s.m.v.
9. circular con las luces o fanales apagadas durante la noche:	3 s.m.v.
e) frenos	
1. estar en mal estado de funcionamiento:	5 s.m.v.
2. falta de manómetro en vehículos que empleen aire comprimido:	3 s.m.v.
f) carecer o encontrarse en mal estado de funcionamiento los siguientes dispositivos de los vehículos:	
1. bocina:	2 s.m.v.
2. cinturones de seguridad:	2 s.m.v.
3. velocímetro:	1 s.m.v.

4. silenciador:	3 s.m.v.
5. espejos retrovisores:	2 s.m.v.
6. limpiadores de parabrisas:	1 s.m.v.
7. antellantas de vehículos de carga:	3 s.m.v.
8. una o las dos defensas:	2 s.m.v.
9. equipo de emergencia:	2 s.m.v.
10. llanta de refacción:	1 s.m.v.
g) obstrucción de la visibilidad:	
1. colocar en los cristales del vehículo rótulos, leyendas, carteles u objetos que la obstruyan:	2 s.m.v.
2. pintar los cristales u obscurecerlos de manera que la disminuyan:	3 s.m.v.
h). circulación	
1. obstruirla:	5 s.m.v.
2. llevar el vehículo a más del número de pasajeros autorizados en la tarjeta de circulación	2 s.m.v.
3. contaminar por expedir o emitir humo o ruido excesivo:	3 s.m.v.
4. conducir un vehículo oruga metálica sobre las calles asfaltadas	5 s.m.v.
5. circular sobre rayas longitudinales delimitantes de carriles:	2 s.m.v.
6. circular en sentido contrario:	4 s.m.v.
7. circular con persona o bulto entre los brazos	3 s.m.v.
8. arrojar basura o desperdicios en la vía pública:	3 s.m.v.
9. no circular por el carril derecho:	2 s.m.v.
10. conducir sobre isletas, camellones y zonas prohibidas:	2 s.m.v.
11. causar daños en la vía pública, semáforos y señales:	3 a 30 s.m.v.
12. maniobras en reversa sin precaución:	2 s.m.v.
13. no indicar el cambio de dirección:	1 s.m.v.
14. no ceder el paso:	4 s.m.v.
15. circular vehículos de carga en zona comercial fuera de horario:	2 s.m.v.
16. dar vuelta en "u" en lugar no permitido	3 s.m.v.
17.- llevar pasajeros en salpicaderas, defensas, estribos puertas o fuera de la cabina en general:	3 s.m.v.
18. conducir motocicletas o bicicletas sujeto a otro vehículo en forma paralela, con carga que dificulte su manejo o sobre las aceras:	2 s.m.v.
19. conducir motocicletas sin casco o anteojos protectores o llevar pasajeros sin casco:	3 s.m.v.
20. conducir vehículos de carga cuando esta estorbe, constituya peligro o sin cubrir:	4 s.m.v.
21. no llevar banderolas en el día o reflejantes o lámpara roja en la noche, cuando la carga sobresalga:	4 s.m.v.
22.- transportar materiales inflamables o explosivos sin autorización o precaución:	100 s.m.v.
23. trasladar cadáveres sin el permiso respectivo:	100 s.m.v.
24. no mantener la distancia de seguridad entre un vehículo y otro:	2 s.m.v.
25. por invadir la zona de paso peatonal:	2 s.m.v.
26. por causar peligro a terceros al entrar a un cruce con la luz en ambar del semáforo:	2 a 10 s.m.v.

27. por invadir el carril contrario de circulación	5 a 10 s.m.v.
28. obstruir en alguna forma la circulación de vehículos o peatones:	3 s.m.v.
29. cargar objetos no autorizados en la tarjeta de circulación:	3 s.m.v.
30. por cargar y descargar fuera del horario o del área autorizada:	1 a 10 s.m.v.
31. por entorpecer columnas militares, marchas escolares, desfiles cívicos, manifestaciones cortejos fúnebres y otros eventos similares:	3 s.m.v.
32. no dar preferencia de paso al peatón:	1 a 10 s.m.v.
33. no ceder el paso a vehículos con preferencia:	1 al 20 s.m.v.
34. darse a la fuga después de haberle indicado hacer alto un agente de tránsito:	1 a 20 s.m.v
35. darse a la fuga después de haber provocado un accidente:	1 a 20 s.m.v
36. por no utilizar los cinturones de seguridad:	1 a 4 s.m.v
37. por conducir sin el equipo necesario, en el caso de personas con incapacidades físicas para hacerlo normalmente	2 s.m.v
38. por conducir en estado de ebriedad o bajo los efectos de cualquier droga, estupefacientes psicotrópicos u otras sustancias tóxicas:	10 a 40 s.m.v
i) estacionamiento	
1. en lugar prohibido:	1 a 6 s.m.v
2. en forma incorrecta:	1 a 4 s.m.v.
3. no señalar o advertir de obstáculos o vehículos estacionados en la vía de rodamiento:	1 a 4 s.m.v
4. por no respetar los límites de estacionamiento en una intersección:	1 a 6 s.m.v
5. en zona de ascenso y descenso de pasajeros de vehículos del servicio público:	1 a 6 s.m.v
6. frente a una entrada de vehículo:	1 a 6 s.m.v
7. en carril de alta velocidad:	3 s.m.v
8. sobre la banqueta:	6 s.m.v
9. sobre algún puente:	3 s.m.v
10. en doble fila:	1 a 20 s.m.v
11. efectuar reparaciones en la vía pública que no sean de emergencia:	3 s.m.v
12. fuera de su terminal los vehículos de transporte público como privado, tanto de carga como de pasajero en horario fuera de los permitidos o en zonas restringidas:	4 s.m.v
13. por utilizar cajones de estacionamiento exclusivos para personas con capacidades diferentes o discapacitados:	3 a 9 s.m.v
14. por simular descomposturas mecánicas o abandono de vehículos en la vía pública:	3 s.m.v
j) velocidad	
1. manejar con exceso:	5 a 15 s.m.v
2. no disminuirla en cruceos, zonas escolares, lugares de espectáculos y ante señalamientos de tránsito	4 s.m.v
3. circular a tan baja velocidad que obstruya el tráfico o que represente un peligro para el tránsito:	1 a 6 s.m.v
k) rebasar:	
1. a otro vehículo en zona prohibida con señal:	5 s.m.v

2. en zona de peatones:	6 s.m.v
3. a otro vehículo que circule a velocidad máxima permitida:	5 s.m.v
4. por el acotamiento:	6 s.m.v
5. por la derecha en los casos permitidos:	6 s.m.v
l) ruido	
1. usar las bocinas cerca de hospitales, sanatorios, centros de salud, escuelas. en lugares prohibidos o innecesariamente:	5 s.m.v
2. producirlos con el escape:	2 s.m.v
3. usar equipo de radio o estereofonía volumen excesivo:	5 s.m.v
m) alto y semáforos en luz roja:	
1. no hacerlo al cruzar o entrar a vías con preferencia de paso:	1 a 6 s.m.v
2. no acatarlo al cruzar o entrar a vías con preferencia de paso:	1 a 6 s.m.v
3. no respetar el señalamiento en letreros:	1 a 6 s.m.v
o) documentos del vehículo:	
1. alterarlos	100 s.m.v
2. sin tarjeta de circulación:	1 a 10 s.m.v
3. con tarjeta de circulación no vigente:	1 a 6 s.m.v.
4. omisión por el propietario de cualesquiera de los avisos previstos en el reglamento de tránsito:	3 s.m.v.
p) cambiar numeración de motor o chasis sin la autorización de la dependencia correspondiente:	100 s.m.v.
28. 2. por servicios especiales de tránsito por arrastre y almacenaje de vehículos	
a) por arrastre:	
1. automóvil:	1 a 16 s.m.v.
2. transporte de carga ligero de hasta 3.5 toneladas, de:	10 a 15 1 a 16 s.m.v.
3. transporte de carga de hasta 3 ejes, de:	10 a 20 1 a 16 s.m.v.
4. transporte de carga, por cada eje excedente, de:	4 s.m.v.
5. automóvil con uso de dolly, más:	2 a s.m.v.
6. transporte de carga ligero de hasta 3.5 toneladas, con uso de dolly, mas:	4 s.m.v
b) los derechos por almacenaje de vehículos en corralones causarán una cuota diaria de:	
1. automóvil, de:	.25 a 2 s.m.v
2. transporte de carga ligero de hasta 3.5 toneladas, de:	.50 a 3 s.m.v
3. transporte de carga de hasta 3 ejes, de:	2 a 4 s.m.v.
4. transporte de carga denominado trailer:	2.5 a 5 s.m.v.
c) por maniobras y otros servicios, por hora y por unidad utilizada, de:	2 a 50 s.m.v.
d) inventario, de:	.25 s.m.v.
e) por la emisión de la documentación:	
1. carta conducta de manejo	1 s.m.v.
2. constancia de documento no sancionado	1 s.m.v.
3. estudio de impacto vial	10 a 200 s.m.v.

Artículo 31. Las infracciones cometidas al bando de policía y gobierno, será en base a lo siguiente:

[...]

31.6 faltas administrativas que atenten contra la función pública municipal, prestación de los servicios y la propiedad pública	
1. destruir o causar deterioro a monumentos, luminarias, fachadas de edificios públicos, plazas, parques, jardines u otros bienes del dominio público	5 a 10 s.m.v.
2. dañar destruir o remover señalamientos de tránsito	10 a 15 s.m.v.
3. solicitar los servicios de policía, tránsito, protección civil e inspectores, invocando hechos falsos	5 a 10 s.m.v.
4. cuando alguna sanción no se encuentre contemplada en el presente y se encuentre prevista en el bando de policía y gobierno, será sancionado conforme a la gravedad y criterio del juez cívico	3 a 199 s.m.v.

Como se desprende de la transcripción anterior, el artículo 28 establece las cuotas que las autoridades competentes están facultadas a aplicar en cada supuesto de infracción al reglamento de tránsito estatal o municipal, a los bandos de policía y gobierno, o por servicios especiales en esta materia y en el ámbito de la seguridad pública, que se dividen en dos apartados: el 28.1, que contiene las cuotas que se generan por la actualización individual de cada uno de los conceptos correspondientes a la materia de seguridad pública y tránsito, y el 28.2, que contiene los conceptos y sus respectivas cuotas en el ámbito de los servicios especiales de tránsito por arrastre y almacenaje de vehículos.

El Municipio actor considera que el artículo 28 y su apartado 28.1 son inconstitucionales porque no establecen las cuotas que la autoridad municipal debe cobrar cuando se actualicen los supuestos normativos en ellos contenidos, delegándole a ella su establecimiento. Sin embargo, a juicio de este Pleno es claro que este artículo en modo alguno carece de la definición legal que se denuncia; por el contrario, el citado precepto legal establece las cuotas específicas (indicadas en salarios mínimos vigentes) relacionadas individualmente con cada uno de los conceptos listados en el mismo. Aunque es cierto que el encabezado del apartado 28.1 establece que los Ayuntamientos están facultados para cobrar las cuotas que acuerden imponer conforme al reglamento de tránsito estatal en vigor, según convenio celebrado entre el Ejecutivo estatal y los Ayuntamientos, esta autorización no implica que el Municipio pueda definir libremente las mencionadas cuotas, pues inmediatamente después, en ese mismo apartado, se establece un listado detallado que especifica los salarios mínimos vigentes que se deben cobrar por la actualización de cada uno de los conceptos ahí señalados.

Tampoco se observa la denunciada falta de adecuada definición jurídica en el artículo 31 o en el apartado 31.6 de la citada Ley de Ingresos. El artículo 31 establece las cuotas que se generan por la comisión de diversas infracciones al Bando de Policía y Gobierno del Municipio actor, artículo que el legislador estatal divide en seis apartados: el apartado 31.1 establece las cuotas para las infracciones cometidas contra el bienestar colectivo y la seguridad pública; el 31.2 las correspondientes a las faltas administrativas que atenten contra la moral; el 31.3 las referentes a faltas contra el bienestar individual y la integridad física de las personas; el 31.4 las relativas a faltas e infracciones contra la salud pública o el medio ambiente; el 31.5 las relacionadas con faltas en que incurran particulares que realicen actividades económicas; y, finalmente, el apartado 31.6, impugnado por el Municipio actor, establece las cuotas correspondientes a faltas administrativas que atenten contra la función pública municipal, la prestación de los servicios y la propiedad pública.

Como se aprecia de su transcripción, en cada uno de los apartados de este precepto legal, incluido el 31.6 impugnado por el actor, el legislador del Estado de Morelos confeccionó un listado de supuestos de infracción agrupados en distintos rubros en función de su distinta naturaleza, y los correlacionó con una cuota específica. Es claro, por tanto, que el mismo no adolece de una indefinición jurídica que el Municipio actor se vea en la necesidad de subsanar para completar algo que correspondería haber hecho al Congreso local, pues cada uno de los supuestos normativos contemplados en estos artículos fue relacionado por el legislador local con una cuota que debe ser cobrada cuando se constaten las distintas infracciones.

Por lo que respecta al artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, también impugnado, establece lo siguiente:

Artículo 29. Cuando alguna infracción no esté sancionada específicamente en este artículo se aplicará la multa que corresponda conforme a la gravedad de la falta cometida y la que se impondrá a crédito de la Dirección General de Transporte y/o por la Dirección de Tránsito municipal de Jiutepec la cual no podrá exceder de sesenta días de salario, a excepción de las relacionadas con accidentes viales de los cuales se aplicará lo siguiente:

1. De 1 a 10 S.M.V. cuando no existan lesionados en el accidente, y se haga convenio de pago con el afectado y los daños del mismo no rebasen la cantidad de 22 S.M.V. además de que no haya dañado propiedades públicas y privadas.
2. de 11 a 20 cuando los lesionados en el accidente no ameriten hospitalización y se haga convenio de pago con el afectado y los daños del mismo no rebasen la cantidad de 110 S.M.V. además de haber cubierto los daños en su caso de propiedades públicas y privadas.
3. De 21 a 60 en los demás casos.

Como se observa, este artículo regula una categoría de infracciones que no tienen aparejada una sanción específica. Para este tipo de faltas, la multa se determinará en función de la gravedad de lo cometido, pero no podrá exceder de sesenta días de salario a excepción de las ocasionadas en accidentes viales, respecto de los cuales se prevén tres supuestos: 1) cuando no existan lesionados en el accidente, se haga convenio de pago con el afectado, los daños inflingidos a este último no rebasen la cantidad de veintidós salarios mínimos vigentes y no haya daño a propiedades públicas y privadas, la autoridad debe aplicar una multa que puede ser de uno a diez salarios mínimos vigentes; 2) cuando haya lesionados que no requieren hospitalización, se haga convenio de pago con el afectado, los daños soportados por éste no rebasen la cantidad de ciento diez días de salario mínimo vigentes y se hayan cubierto, cuando sea el caso, los daños realizados a las propiedades públicas y privadas, la multa podrá ser de once a veinte salarios mínimos vigentes; 3) Finalmente, en el resto de casos, se aplicará una multa que puede ser de veintiuno a sesenta días de salario mínimo vigentes.

Como se puede apreciar, el precepto legal analizado no incurre en el vicio que le imputa el Municipio actor, porque ni siquiera tienen el contenido normativo que éste le adjudica, esto es, delegar al Ayuntamiento la determinación de las cuotas sobre las que deben calcularse las multas. Lo que establece, por el contrario, es un sistema con base en el cual el Ayuntamiento puede determinar las multas para todos aquellos casos de infracción que no la tengan explícitamente fijada, estableciendo un límite mínimo y uno máximo para ciertas categorías de casos, dentro de los cuales el Municipio actor debe escoger la multa que se ajuste a la gravedad de la infracción o falta cometida. La existencia de este margen en ningún momento lo ubica en una situación de absoluta libertad para determinar la multa que corresponda a una infracción.

En este contexto, por tanto, debe concluirse que no es cierto, como lo afirma el actor, que los ingresos que en su caso reciba su hacienda con motivo de la aplicación de este artículo no se hallan determinados por cuotas establecidas previamente por el Congreso local, sin que sea necesario desarrollar argumentos en relación a si podrían ser vulneradores del artículo 31, fracción IV de la Constitución porque, más allá de la estricta mención nominal de este artículo, el actor no desarrolla argumento alguno en relación con el mismo.

Finalmente, los artículos séptimo y octavo transitorios de la citada Ley de Ingresos establecen lo siguiente:

Transitorios

Séptimo. En lo referente a las cuotas por concepto de autorización de licencias nuevas para el funcionamiento de establecimientos comerciales, de servicios o industriales, el Ayuntamiento mediante aprobación de su Cabildo, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la vigencia de la presente ley, deberá expedir un catálogo en el cual se determine el número de salarios mínimos a cobrarse, de acuerdo al tipo de giro de que se trate, en el entendido de que deberá remitir dicho catálogo al Congreso del Estado en cuanto sea emitido, para los efectos legales correspondientes.

Octavo. Para el caso de el (sic) pago de conceptos en los que no está prevista la cuota correspondiente, los Ayuntamientos mediante aprobación de su Cabildo, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la vigencia de la presente ley, deberán determinar los montos respectivos, y en caso de no hacerlo no están facultados para exigir el cumplimiento del pago de dichos conceptos.

El artículo séptimo transitorio establece, como hemos visto, un procedimiento para determinar las cuotas que se cobrarán por autorización de licencias nuevas para el funcionamiento de establecimiento mercantiles y de servicios o industriales que no supone una delegación de facultades al Municipio actor para que éste tome la última decisión sobre el establecimiento de tales cuotas. Como se aprecia de su transcripción, el artículo faculta al Ayuntamiento para realizar, con aprobación de su Cabildo, un catálogo que especifique los salarios mínimos a cobrar en función del tipo de giro de que se trate dentro de los treinta días hábiles siguientes a la vigencia de la mencionada Ley de Ingresos, catálogo que, según la última parte de este artículo, debe remitir al Congreso local para los efectos legales correspondientes. Como se puede concluir con facilidad, este artículo no releva al legislativo local de su deber de establecer las cuotas, tarifas o tasas de aquellos ingresos

que por este concepto deba establecer según el contexto legal y constitucional aplicable, pues la norma impugnada es explícita en prescribir al Congreso local otorgar el trámite legal que proceda a los catálogos remitidos por el Municipio actor, lo cual, evidentemente, lo obliga a ejercer aquellas competencias que legal y constitucionalmente tenga atribuidas en exclusividad en esta materia.

El artículo octavo transitorio, por su parte, hace una atribución competencial en favor del Municipio actor para que establezca las cuotas correspondientes a los conceptos que no tienen atribuida ninguna específicamente.

A nuestro juicio, el Municipio actor no proporciona argumentos encaminados a demostrar que la fórmula legal contenida en los artículos anteriores vulnera las competencias que el artículo 115 de la Constitución le otorga. En primer lugar, es claro para este Pleno que el señalamiento según el cual los citados preceptos vulneran los artículos 14, 16 y 31, fracción IV tendría sentido si estuviera denunciando el cobro de cuotas a los ciudadanos sobre la base de normas incompletas o indeterminadas, como lo serían desde esta perspectiva los transitorios examinados. Pero estas disposiciones legales no se dirigen a los ciudadanos ni les imponen obligación alguna: se trata de normas que se proyectan exclusivamente en el ámbito de interacción entre la Legislatura estatal y el Municipio actor y, en esa medida, sólo las previsiones del artículo 115 de la Constitución podrían resultar vulneradas.

Llama, ciertamente, la atención, que en una Ley de Ingresos donde en principio deben quedar registrados los conceptos y fuentes de ingreso de un Municipio en particular, y que serán el fundamento legal para exigir a los ciudadanos el cumplimiento de ciertas obligaciones, se traslade a un momento futuro la determinación de los elementos correspondientes a determinadas fuentes de ingreso. Pero no olvidemos que el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal afirma que “[l]os Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”, y que es sobre esa base que las legislaturas estatales aprueban las leyes de ingresos. Como hemos tenido oportunidad de destacar en el pasado¹⁷, la Constitución no es ciega o indiferente al modo en que la facultad de iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y la facultad decisoria final de la Legislatura en esta materia se articulen, precisamente porque lo que se determine en las leyes de ingresos incide en su posibilidad de contar con los recursos necesarios para atender a sus responsabilidades como poder público.

Sin embargo, el Ayuntamiento actor no presenta ante nosotros argumentos que señalen, por ejemplo, que la legislatura desatendió por completo u omitió considerar de algún modo la iniciativa que presentó respecto de fuentes de ingreso que le son constitucionalmente reservadas, ni aporta, de hecho, elementos encaminados a demostrar que la ausencia de decisión que los artículos transitorios reflejan no obedece a la ausencia de una propuesta o iniciativa legislativa municipal al respecto. En el contexto general trazado por el artículo 115, los Ayuntamientos tienen garantizada la posibilidad de exigir a los ciudadanos el pago de determinadas contribuciones por los servicios que presenten.

Pero se trata de una facultad, no de una obligación, y de una facultad que tiene que ejercer dentro de determinados cauces de relación inter-institucional. Si el Municipio no lo hace, la consecuencia sería, como sugiere el mismo artículo octavo transitorio impugnado, que “no esta[r]án facultados para exigir el cumplimiento del pago de dichos conceptos”, porque, efectivamente, desde la perspectiva de los artículos 14, 16 y 31, fracción IV de la Constitución Federal, es necesario que las obligaciones tributarias de los ciudadanos vengan definidas en sus elementos estructurales en una norma con rango de ley, pero por lo demás el Ayuntamiento no verá vulneradas sus competencias soberanas. No puede sostenerse, en otras palabras, que la mera ausencia de reglamentación completa acerca de un determinado concepto en la Ley de Ingresos de un particular Municipio demuestre por ella misma que haya existido una violación a las atribuciones que como ente público tiene el citado Municipio en el procedimiento diseñado para su aprobación. Y lo cierto es que el Municipio actor no aporta ante esta Corte señalamiento alguno encaminado a demostrar que así ha ocurrido en lo que concierne a los artículos séptimo y octavo transitorios, de modo que su argumento en tal sentido debe declararse infundado.

En el contexto del presente concepto de invalidez, existe finalmente, otra línea argumental que atribuye a los artículos 28.1, 29, 31.6, 32, 32.4, 36, 71 y 72 de la Ley de Ingresos de su Municipio para el dos mil siete vicios de inconstitucionalidad provocados por prever la supletoriedad de otros ordenamientos cuando no se encuentren reguladas determinadas facultades municipales establecidas en dicha ley; por autorizar la aplicación indistinta de reglamentos de tránsito estatal o municipal y de convenios celebrados entre su Ayuntamiento y el Estado de Morelos, a pesar de la no existencia de un acto jurídico que faculte a las autoridades estatales para prestar el servicio municipal de tránsito; por permitir la injerencia de la Dirección General de Transporte del Gobierno del Estado en materia de tránsito; por regular cuestiones relacionadas con esta materia que no deben estar en una Ley de Ingresos; y por establecer que un convenio celebrado entre el Gobierno del Estado de Morelos y el Ayuntamiento de Jiutepec es el fundamento que permite al gobierno estatal cobrar los ingresos por servicios catastrales, a pesar de que dicho convenio no existe y de

¹⁷ Véanse las resoluciones recaídas en la Controversia Constitucional 14/2004 y 15/2005.

que el artículo 115, fracción IV reserva para los ayuntamientos la percepción de estos ingresos, derivados de la propiedad inmobiliaria. Finalmente, el actor denuncia que el artículo 32.4, inciso j) de la citada ley determina que las multas impuestas por las infracciones cometidas en los lotes baldíos sean accesorias al cobro del impuesto predial, cuando ambos conceptos no están vinculados.

Algunos de los artículos impugnados en este apartado ya han sido transcritos. Los demás disponen lo siguiente:

Artículo 32. Los aprovechamientos percibidos por el ayuntamiento por el control y fomento sanitario, será en base a lo siguiente:

[...]

32.4. infracciones al reglamento municipal de salud	
a). a manejadores de alimentos fijos, semifijos y ambulantes:	
Por uso de alhajas y similares	0.5 a s.m.v.
Por no tener uñas cortas y/o con esmalte:	0.5 a s.m.v
Por no usar cubre pelo o mandil:	0.5 a s.m.v
por cobrar y manejar los alimentos por la misma persona:	0.5 a s.m.v
por no tener bote de basura con tapa y bolsa de plástico	0.5 a s.m.v
por no utilizar hielo elaborado con agua purificada para consumo humano:	0.5 a s.m.v
por no mantener los alimentos tapados:	0.5 a s.m.v
por no contar con tarjeta de control sanitario del personal o en su caso encontrarse vencida:	1 a 20 s.m.v.
otras de la misma naturaleza:	0.5 a s.m.v
b) lavanderías y baños públicos:	
1. que no existan áreas para recibir y almacenar ropa sucia y depositar la ropa limpia	3 a 20 s.m.v.
2. por presencia de animales, mascota y fauna nociva	3 a 20 s.m.v.
3. por falta de cesto o bolsa de plástico para ropa sucia	3 a 20 s.m.v.
c). hoteles	
1. por que el personal que maneje alimentos no presente tarjeta de control sanitario.	1 a 20 s.m.v.
2. por que haya fauna nociva en las áreas físicas como ropa de cama, colchones, cortinas, sofás y sillones.	10 a 50 s.m.v
3.- por permitir animales o mascotas al interior de las habitaciones:	10 a 50 s.m.v
4. por falta de aseo diario en las habitaciones rentadas.	10 a 50 s.m.v
d) balnearios	
1. por falta de lavado y desinfectado de ropa de uso de bañistas como toallas	1 a 20 s.m.v
2. por ausencia o niveles de cloro menor a 0.5 partes por millón en el agua de las albercas	10 a 100 s.m.v
3. por la presencia de tierra, arena o material insalubre o peligroso cerca o dentro de las albercas	10 a 100 s.m.v
4. por falta de tarjeta de control sanitario del personal que maneje alimentos	1 a 20 s.m.v

5. por permitir el ingreso de personas con manifestaciones de enfermedades cutáneas transmisibles, infecciones o abscesos bacterianos	10 a 100 s.m.v
e) centros de reunión y espectáculos	
1. por falta de tarjeta de control sanitario del personal	20 a 300 s.m.v
2. por permitir el acceso a personas armadas con signos de intoxicación etílica o por enervantes o que presenten padecimientos respiratorios transmisibles.	20 a 300 s.m.v
3. por permitir laborar o el acceso a menores de edad	50 a 300 s.m.v
g) bares con personal sin tarjeta de control sanitario	50 a 200 s.m.v
j) lotes baldíos que fomenten el acumulamiento de basura, la multa se agregará como accesoria al pago del impuesto predial	10 a 100 s.m.v

Artículo 36. Cuando no se pague un crédito fiscal en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas, se cobrarán recargos a la tasa del 6% mensual.

Los recargos se causarán por cada mes o fracción que transcurra a partir de la fecha de la exigibilidad hasta que se efectúe el pago, hasta por el 200% y se calcularán sobre el total de los gastos de ejecución y las multas por infracciones a las leyes fiscales.

Cuando se conceda prórroga o autorización para pagar en parcialidades los créditos fiscales, se causarán recargos sobre el saldo insoluto a la tasa del 6% mensual.

Artículo 71. Cuando la Ley de Ingresos establezca gravamen a los particulares y no estén regulados por las leyes municipales, las leyes estatales serán supletorias para tal efecto en su aplicación.

Artículo 72. Queda en suspenso el cobro de derechos municipales que contravengan el convenio de coordinación en materia federal de derechos celebrado entre la Federación y el Gobierno del Estado de Morelos.

En primer lugar, este Pleno observa que el Municipio actor no indica en modo alguno por qué la supletoriedad de determinados ordenamientos en la regulación de cuestiones no expresamente reguladas en su Ley de Ingresos es inconstitucional, ni de qué modo resulta gravoso para su esfera de competencias, ni cuáles son las previsiones constitucionales que estima violadas. La generalidad y la ausencia de concreción jurídica de sus afirmaciones hacen innecesario un análisis oficioso de constitucionalidad sobre la cuestión, como apoya, *a contrario*, el contenido de la siguiente tesis:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ES SUFICIENTE QUE SE EXPRESE CLARAMENTE LA CONTRAVENCION DEL ACTO O NORMA IMPUGNADOS CON RESPECTO A LA CONSTITUCION FEDERAL. Del artículo 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte que se exija como requisito esencial que los conceptos de invalidez en contra del acto o norma general impugnados se formulen como un verdadero silogismo, porque conforme al citado precepto, para que se proceda a su estudio es suficiente con que en el escrito de demanda relativo se exprese claramente la contravención del acto o norma combatidos con respecto a cualquier precepto de la Constitución Federal¹⁸.

Lo mismo debe declararse respecto del señalamiento según el cual el artículo 32.4, inciso j) de su Ley de Ingresos para el Municipio de Jiutepec para el dos mil siete es inconstitucional porque prevé que las multas impuestas por las infracciones cometidas en los lotes baldíos sean accesorias del cobro del impuesto predial a pesar de la falta de relación entre las dos cosas, pues de nuevo no señala desde qué perspectiva debería está Corte analizar si la citada disposición es constitucionalmente reprochable.

Por otro lado, resulta infundada la argumentación en la que el Municipio actor se opone a la aplicación de ciertas normas estatales sobre la base de convenios celebrados entre su Ayuntamiento y el Gobierno estatal que, afirma, no existen. De los artículos de la Ley de Ingresos señalados por el actor, sólo el artículo 28 menciona esta posibilidad, pero la aplicación de lo dispuesto en el mismo se encuentra condicionado a la existencia del mencionado convenio, por lo que es evidente que si el mismo no existe, sólo resultan aplicables a su Municipio las prescripciones de la Ley de Ingresos y, específicamente las cuotas señaladas en el artículo 28.

¹⁸ Tesis P./J. 7/2005, visible en la página 1390 del tomo XXI (febrero de 2005) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

También es infundado el argumento que señala que el artículo 29 permite a la Dirección General de Transporte del Gobierno del Estado tener injerencia en materia de tránsito —argumento de cual esta Corte puede deducir, de algún modo, una denuncia de violación de las competencias atribuidas a los municipios por el artículo 115 de la Carta Magna—. En realidad, lo que el artículo 29 establece es que cuando alguna infracción no esté específicamente sancionada, se impondrá la multa que corresponda y que el importe será “a crédito”, es decir, en favor, de la Dirección General de Transporte y/o por la Dirección de Tránsito Municipal de Jiutepec. Al ser, por tanto, una previsión que contempla tanto una conjunción como una disyunción, no puede estimarse que abra la puerta o equivalga a una interferencia de la citada Dirección en materia de tránsito ni, más en particular, que impida el ingreso del importe de las multas a la hacienda municipal cuando así corresponda. Este precepto no otorga a la Dirección General competencias o recursos adicionales de los que pueda gozar en virtud de otros preceptos legales, de modo que el argumento relativo debe desestimarse.

Finalmente, respecto del señalamiento según el cual los artículos citados establecen que un convenio entre el Gobierno del Estado de Morelos y el Ayuntamiento de Jiutepec es el fundamento que permite al gobierno estatal cobrar los ingresos por servicios catastrales, a pesar de que este convenio no existe y de que el artículo 115, fracción IV, reserva para los ayuntamientos la percepción de estos ingresos, derivados de la propiedad inmobiliaria, este Pleno debe aclarar que los artículos que estamos analizando en el presente subrubro no contienen previsiones acerca del catastro. Sí existen preceptos relativos al catastro y alegatos sobre la inconstitucionalidad de los mismos en el contexto de otros conceptos de invalidez, y serán objeto de análisis en el momento oportuno.

Finalmente, tampoco se dan las condiciones mínimas para que esta Suprema Corte pueda analizar la constitucionalidad del artículo 72 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec para el ejercicio fiscal del dos mil siete, precepto que, recordemos, establece lo siguiente:

Artículo 72. Queda en suspenso el cobro de derechos municipales que contravengan el convenio de coordinación en materia federal de derechos celebrado entre la Federación y el Gobierno del Estado de Morelos.

Habiendo realizado un análisis detallado del escrito de demanda, debemos concluir que el Municipio actor no formula argumentos que proporcionen de algún modo el ángulo de análisis desde el cual deberían interesarse sus quejas o analizarse la validez del anterior precepto. El Municipio actor debería al menos señalar cuál es el daño constitucional que le supone la validez de una norma como lo anterior, o los defectos constitucionales que atribuye al convenio de coordinación al que la misma se refiere, o de qué modo restablecería el respeto a la Constitución que esta Corte le habilitara para dar efecto a las normas sobre cobro de derechos aun en contravención con el convenio de coordinación fiscal referido. Al no contar con ninguno de estos elementos, el análisis constitucional no puede ser desarrollado.

D. Cuarto concepto de invalidez

Análisis de la regularidad del artículo 40 de la Ley de Ingresos de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio comprendido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre de dos mil siete.

El Municipio argumenta que este precepto legal vulnera la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal porque niega personalidad jurídica a su Ayuntamiento al establecer que si el gobierno municipal pretende obtener ingresos derivados de financiamiento, debe informar previamente al Poder Ejecutivo local, por conducto de su Secretaría de Finanzas y Planeación, y obtener la aprobación de la Legislatura local. Asimismo, se queja de que este artículo autorice al Ayuntamiento a obtener créditos de instituciones bancarias, siempre y cuando el periodo de dichas deudas no rebase el periodo de la administración municipal en turno. En su opinión el Ayuntamiento no requiere de la aprobación del Congreso local ni del Poder Ejecutivo local para obtener financiamiento cuyo pago se acuerde durante o posterior a la administración municipal en turno.

El artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipio actor para el dos mil siete establece lo siguiente:

Artículo 40. El Municipio podrá recibir los siguientes ingresos diversos.

1. Por créditos que le sean otorgados para obras que constituyan deuda pública, previo conocimiento de la Secretaría de Finanzas y Planeación y la aprobación del Congreso del Estado de Morelos.
2. Aportaciones extraordinarias de organismos públicos y privados.
3. Créditos que le sean otorgados por el sistema bancario que su vencimiento no rebase el periodo de administración municipal correspondiente y no requieran del sistema estatal de coordinación fiscal.
4. Ingresos por los servicios de agua potable y saneamiento de agua y sus accesorios.
5. Todos aquellos ingresos derivados del fiel cumplimiento a lo establecido en el Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos del municipio debidamente vigentes.
6. Aportaciones federales y estatales.

7. Los conceptos sin tarifa específica se calcularán de acuerdo a los establecidos en la ley fiscal aplicable, decretos, acuerdos o convenios que establezcan una carga fiscal para los contribuyentes municipales.

Como se observa, este artículo establece los diversos tipos de ingresos que el Municipio actor puede recibir. El actor impugna sus fracciones 1 y 3, que regulan la forma en que su Ayuntamiento puede contratar deuda pública. La primera fracción establece que puede recibir deuda pública otorgada a través de créditos para obras si previamente lo comunica a la Secretaría de Finanzas y Planeación y obtiene la aprobación del Congreso del Estado de Morelos. La tercera fracción establece que puede recibir créditos del sistema bancario, siempre y cuando los mismos no tengan una duración mayor que el de la administración municipal solicitante y no requieran del sistema de coordinación fiscal.

Los argumentos del Municipio actor en este apartado son infundados. Este Tribunal Pleno considera que las fracciones 1 y 3 del artículo 40 de la Ley de Ingresos de su Municipio para el dos mil siete no vulneran la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, que establece que los Municipios tienen personalidad jurídica en los siguientes términos:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

[...]

Esta disposición constitucional establece que los Municipios están investidos de personalidad jurídica y que están facultados para manejar su patrimonio en los términos que dispongan las leyes. Los siguientes párrafos de este artículo regulan la facultad municipal de creación normativa, la cual puede ser ejercida a través de los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, y debe compaginarse con las leyes que en materia municipal emitan las legislaturas de los Estados.

Para la resolución del presente asunto, resulta conveniente traer a colación, además, la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal, que establece lo siguiente:

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.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

[...]

Como se observa, este precepto constitucional prohíbe a los Estados contraer empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. El segundo párrafo establece la posibilidad de que los Estados y también los Municipios contraigan obligaciones o empréstitos únicamente en los casos en que los ingresos obtenidos se destinen a inversiones productivas conforme a las bases que establezcan las legislaturas en las leyes respectivas y por los conceptos y los montos fijados respectivamente en los respectivos presupuestos.

A juicio de este Tribunal Pleno, es claro que el artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipio actor no suprime en modo alguno la personalidad jurídica del Municipio actor establecida en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, sino que introduce una serie de condiciones que deben satisfacer los municipios del Estado de Morelos para pedir préstamos al sistema bancario o contratar deuda pública, condiciones entre las que se encuentra en el segundo caso la de informar de ello al Ejecutivo del Estado y obtener la autorización del respectivo Poder Legislativo. En opinión de este Pleno, la formulación del citado artículo 40 presupone precisamente la personalidad jurídica del Municipio, que es quien debe solicitar la adquisición de la deuda pública y posteriormente se convierte, en su caso, en el destinatario de la misma. Se trata de un procedimiento que, de completarse exitosamente, tiene el resultado de hacer ingresar los recursos obtenidos por tal concepto a la hacienda del Municipio solicitante, recursos que éste podrá ejercer mediante el abanico de facultades normativas que definen una personalidad jurídica que en modo alguno queda trastocada por dicho artículo.

Por otra parte, este Pleno considera que el precepto legal impugnado por el Municipio actor no sólo no es reprochable constitucionalmente, sino que cumple con las prescripciones de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal. El precepto impugnado, por un lado, reproduce la previsión del 117 constitucional según la cual “[l]os [...] Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos”.

Por otro lado, establece condiciones más concretas, como la de que en el caso de que le sean otorgados créditos por el sistema bancario, su vencimiento no puede ser posterior al período de duración de la administración municipal solicitante y no deben requerir la utilización del sistema estatal de coordinación fiscal, y a juicio de este Pleno las mismas se encuentran fundamentadas en la amplia facultad de configuración normativa que tiene el legislador, según el mismo precepto constitucional, para establecer las bases conforme a los cuales los municipios pueden acceder a este tipo de financiamiento, de modo que no ha lugar a declararlas inválidas.

D. Quinto concepto de invalidez.

Análisis de la regularidad de los artículos 1, 2, 3, 16 y 19 de la Ley de Ingresos para el Gobierno del Estado de Morelos y 61 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, correspondiente al ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil siete.

El Municipio actor afirma que las disposiciones de la Ley de ingresos del Gobierno estatal que acabamos de referir vulneran los artículos 36, fracción I y 115, fracción IV de la Constitución Federal porque, por un lado, impiden a su Municipio recibir los ingresos derivados del servicio de registro en el catastro municipal de las propiedades, industrias, profesiones o trabajos de los ciudadanos, cuya percepción le garantiza a su juicio el primero de los preceptos constitucionales, y por el otro impide a su Municipio recibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, establecidas por las legislaturas locales sobre la propiedad inmobiliaria, ingresos que le corresponden en términos de la segunda de las disposiciones constitucionales.

Iniciaremos con el análisis de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley del Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos, que establecen lo siguiente:

Artículo 1. Se aprueba la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de dos mil siete.

El Gobierno del Estado de Morelos percibirá los ingresos provenientes de los conceptos señalados en el Artículo Segundo de la presente Ley de Ingresos, por la cantidad de \$12'431,290,000.00 (DOCE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA MIL PESOS 00/100 M. N.), el detalle estimado de Ingresos es el siguiente:

CONCEPTO	INGRESOS		TOTALES
	(MILES DE PESOS)		
	PARCIALES	SUB TOTALES	
INGRESOS TOTALES			12,431,290
INGRESOS ORDINARIOS			
INGRESOS PROPIOS			553,727
Impuestos:		200,291	
Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	26,680		
Sobre la Adquisición de Vehículos Automotores Usados	9,901		
Sobre la Prestación de Servicios de Hospedaje	8,169		
Sobre Espectáculos	644		
Sobre Diversiones	322		
Sobre los Servicios de Parques Acuáticos y Balnearios	831		
Sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Juegos permitidos con apuesta y la obtención de premios en apuestas permitidas	322		
Impuesto Sobre Nóminas	75,000		
Impuesto Adicional	78,422		
Derechos:		283,330	
Registro Público de la Propiedad y del Comercio	108,769		
Servicios de Archivo y Notariales	666		
Servicios de Registro Civil	1,690		
Servicios de Control Vehicular	112,247		
Servicios de la Policía Industrial, Bancaria y Auxiliar.	52,301		
Control de Servicios de Seguridad Privada	0		
Control de los Servicios de Educación por Instituciones Privadas	3,596		
Registro de Títulos Profesionales, Expedición de Cédulas y Conexos	34		
Registro de Contratos de Arrendamiento y otros contratos relativos a inmuebles	1,020		
Legalización de Firmas, Certificados, Certificaciones, Constancias y Copias Certificadas	2,526		

Recuperación de los materiales utilizados en el Proceso de Respuesta a las Solicitudes de Acceso a la Información Pública	400	
Otros no especificados	81	
TOTALES		
Productos:		34,691
Utilidad por acciones y participaciones en Sociedades o Empresas, Rendimiento por otras inversiones en créditos y valores y Recuperaciones de Inversiones en Acciones, Créditos y Valores	28,790	
Publicaciones Oficiales	395	
Impresos y papel especial	844	
Seguros de licencias de manejo	4,594	
Otros no especificados	68	
Aprovechamientos		35,415
Recargos	14,840	
Multas	18,170	
Gastos de Ejecución	1,514	
Administración de contribuciones federales y municipales	668	
Otros no especificados	223	
INGRESOS COORDINADOS		271,000
Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	200,000	
Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	71,000	
INCENTIVOS ECONOMICOS		46,489
Incentivos económicos	45,000	
Multas Administrativas Federales No fiscales	1,489	
PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES		4,466,241
Fondo General de Participaciones	4,008,057	
Fondo de Fomento Municipal	383,184	
Impuesto Especial sobre Producción Y Servicios	75,000	
INGRESOS EXTRAORDINARIOS		
Ramo 20 Desarrollo Social		74,774
Ramo 33 Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios		5,493,830
Ramo 39 Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas		323,220
Otros Convenios Federales		876,009
Otros Recursos Federales		216,000
Ingresos por recuperaciones diversas		110,000

La estimación de las cantidades por ingresos propios, ingresos coordinados, incentivos económicos y las derivadas de participaciones federales, se verán modificadas de acuerdo a la evolución que observe la recaudación estatal y la recaudación federal participable.

Artículo 2. Los ingresos que el Gobierno del Estado de Morelos percibirá durante el ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre del año 2007, serán de acuerdo a lo señalado en las Leyes Fiscales aplicables, de conformidad con los siguientes conceptos:

INGRESOS ORDINARIOS

I. INGRESOS PROPIOS

A) IMPUESTOS

- 1.- Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
- 2.- Sobre la Adquisición de Vehículos Automotores Usados.
- 3.- Sobre la Prestación de Servicios de Hospedaje.
- 4.- Sobre Espectáculos.
- 5.- Sobre Diversiones.
- 6.- Sobre los Servicios de Parques Acuáticos y Balnearios.
- 7.- Sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Juegos permitidos con apuesta y la obtención de premios en apuestas permitidas.
- 8.- Impuesto Sobre Nóminas
- 9.- Impuesto Adicional.

B) DERECHOS:

- 1.- Registro Público de la Propiedad.
- 2.- Registro Público del Comercio.
- 3.- Servicios de Archivo y Notariales.
- 4.- Servicios de la Dirección Estatal del Registro Civil.
- 5.- Servicios de Control Vehicular.
- 6.- Servicios de la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente.
- 7.- Servicios de Verificación Vehicular.
- 8.- Servicios de la Policía Industrial, Bancaria y Auxiliar.
- 9.- Control de los Servicios de Seguridad Privada.
- 10.- Servicios de Educación por Instituciones Privadas.
- 11.- Registro de Títulos Profesionales, Expedición de Cédulas y Conexos.
- 12.- Registro de Contratos de Arrendamiento y otros contratos relativos a inmuebles.
- 13.- Servicios Técnicos en Materia Inmobiliaria.
- 14.- Servicios que presta el Organismo Descentralizado denominado Operador de Carreteras de Cuota.
- 15.- Servicios que presta la Secretaría de la Contraloría.
- 16.- Legalización de Firmas, Certificados, Certificaciones, Constancias y Copias Certificadas.
- 17.- Recuperación de los materiales utilizados en el Proceso de Respuesta a las Solicitudes de Acceso a la Información Pública.
- 18.- Servicios prestados por la Coordinación Estatal del Subsistema de Preparatoria Abierta.
- 19.- Otros no especificados.

C) PRODUCTOS

- 1.- Enajenación, Arrendamiento, Uso o Explotación de Bienes Muebles e Inmuebles.
- 2.- Utilidad por acciones y participaciones en sociedades o empresas, rendimiento por otras inversiones en créditos y valores y recuperaciones de inversiones en acciones, créditos y valores.
- 3.- Publicaciones Oficiales.
- 4.- Impresos y papel especial.

- 5.- Almacenaje.
- 6.- Seguros de licencias de manejo.
- 7.- Otros no especificados.

D) APROVECHAMIENTOS

- 1.- Recargos.
- 2.- Multas.
- 3.- Gastos de Ejecución.
- 4.- Reintegros.
- 5.- Fianzas que se hagan efectivas.
- 6.- Conmutación de penas.
- 7.- Indemnizaciones.
- 8.- Administración de contribuciones federales y municipales.
- 9.- Venta de Bases para Licitaciones Públicas.
- 10.- Otros no especificados.

II. INGRESOS COORDINADOS

1. Impuestos Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
2. Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

III. INCENTIVOS ECONOMICOS

1. Incentivos económicos.
2. Multas Administrativas Federales No Fiscales.

IV. PARTICIPACIONES FEDERALES

1. Fondo General de Participaciones.
2. Fondo de Fomento Municipal.
3. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

V. INGRESOS EXTRAORDINARIOS

- 1.- Ramo 20 Desarrollo Social.
- 2.- Ramo 33 Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
- 3.- Ramo 33 Fondo 5 Infraestructura Educativa.
- 4.- Ramo 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
- 5.- Otros Convenios Federales.
- 6.- Otros Recursos Federales.
- 7.- Ingresos por Recuperaciones Diversas.

Artículo 3. Los impuestos, derechos y contribuciones especiales que no sean pagados dentro del plazo legal previsto en las Leyes Fiscales, causarán recargos en concepto de indemnización al fisco, de un seis por ciento mensual sobre el monto del saldo total insoluto, por cada mes o fracción que transcurra sin hacerse el pago.

Para los contribuyentes que obtengan prórroga o plazo para cubrir sus créditos fiscales, conforme a las disposiciones del Código Fiscal para el Estado de Morelos, además de otorgar la garantía respectiva, cubrirán el tres por ciento de recargos sobre saldos insolutos, en los términos del párrafo anterior.

Todos aquellos gastos de cobranza que se generen con motivo de la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, gastos de ejecución y embargo no rebasarán el doce por ciento del importe total del crédito fiscal.

El Municipio actor se queja de que los ingresos recaudados por el cobro de los impuestos sobre hospedaje y sobre los servicios de parques acuáticos estén contemplados como pertenecientes al Gobierno del Estado —según disponen los artículos impugnados, que pertenecen a la Ley de Ingresos del mencionado gobierno estatal, no a la del Municipio actor— y no a su hacienda municipal, a pesar de que la fracción IV del artículo 115 constitucional establezca que los ingresos provenientes de los bienes inmuebles ubicados en los territorios municipales deben ingresar a su hacienda. En opinión del Municipio actor, los impuestos señalados pertenecen a la categoría de ingresos derivados de la propiedad ubicada en territorio municipal según establece el citado precepto constitucional y, por tanto, los mismos no pueden tener naturaleza estatal.

Este Tribunal Pleno considera infundado el argumento del Municipio actor. Para desarrollar las razones que llevan a la anterior conclusión es necesario traer a colación previamente los siguientes artículos de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos:

Capítulo tercero

Del impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje

Objeto

Artículo 23. Es objeto de este impuesto la prestación de los servicios de hospedaje, siempre que los bienes materia de los servicios se encuentren en el territorio del Estado de Morelos.

Para los efectos de este impuesto se considera servicios de hospedaje la prestación de alojamiento o albergue temporal de personas, mediante el pago de un precio determinado; queda excluido el servicio de alojamiento o albergue que se preste en hospitales, asilos para ancianos y cualquier otro centro de asistencia social

Sujeto

Artículo 24. Son sujetos del Impuesto las personas jurídico individuales o físicas y jurídico colectivas o morales que presten los servicios a que se refiere el artículo precedente, aun cuando tengan su domicilio fiscal en lugar distinto de la prestación del servicio, quienes trasladarán de manera expresa y por separado su importe a las personas que reciban los servicios.

Artículo 25. El impuesto a que se refiere este Capítulo se causará y trasladará en el momento que se perciba el pago por los servicios de hospedaje.

Los recursos que genere el Impuesto sobre la Prestación de Servicios de Hospedaje serán aplicados en los siguientes términos: un mínimo del setenta y seis por ciento a la publicidad, promoción y difusión turística; hasta el diez por ciento como máximo a la realización de obras de infraestructura de interés turístico; el cinco por ciento a la administración del Fideicomiso Público constituido para la administración y aplicación de los recursos que genere el impuesto a que se refiere este artículo; tres por ciento destinado a programas de verificación fiscal de los recursos y el seis por ciento restante para cubrir los gastos administrativos que la recaudación genere. Estas dos últimas cantidades quedarán a favor del Gobierno del Estado.

El Comité Técnico del Fideicomiso Público a que se refiere el párrafo que antecede, se conformará por un presidente que será el Gobernador del Estado, quién tendrá voto de calidad, siete representantes más del Poder Ejecutivo, seis miembros de la iniciativa privada que representen a todas las agrupaciones de prestadores de servicios de hospedaje y dos integrantes que represente a todas las agrupaciones de parques acuáticos y balnearios legalmente constituidas en el Estado de Morelos.

La Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado enterará bimestralmente al fideicomiso el noventa y uno por ciento de los recursos recaudados durante el período, a más tardar el día veintisiete de los meses de marzo, mayo, julio, septiembre, noviembre y enero.

Del impuesto sobre los servicios de parques acuáticos y balnearios.

Objeto

Artículo 43. Es objeto de este impuesto el pago por los servicios de parques acuáticos, balnearios y demás establecimientos de recreación con acceso a deportes acuáticos, siempre que los servicios se presten dentro del territorio del Estado de Morelos, independientemente del lugar en donde se realice el pago del boletaje.

Para los efectos de este impuesto se considera servicio de parques acuáticos y balnearios, la utilización de las instalaciones y servicios con los que cuenta un parque acuático, balneario y demás establecimientos de recreación con acceso a deportes acuáticos, mediante el pago de un precio determinado.

Sujeto

Artículo 44. Son sujetos del Impuesto las personas jurídico individuales o físicas y jurídico colectivas o morales que reciban los servicios a que se refiere el artículo precedente, aun cuando tengan su domicilio fiscal en lugar distinto de la prestación del servicio.

Las personas jurídico individuales o físicas y jurídico colectivas o morales, que presten los servicios de parques acuáticos y balnearios, tendrán el carácter de retenedores respecto a este impuesto, por lo que estarán obligados a la retención y entero del impuesto.

El artículo 23 de la citada ley establece que el impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje se causa —como su nombre indica— por la prestación de servicios de hospedaje realizados en bienes inmuebles sitios en el territorio del Estado de Morelos, siendo su objeto de causación la prestación de alojamiento o

albergue temporal de personas mediante el pago de una contraprestación, sin incluir los servicios de alojamiento o albergue prestados en hospitales, asilos para ancianos y cualquier otro centro de asistencia social. En consecuencia, los sujetos obligados al pago de este impuesto, según el artículo 24, son las personas que presten dichos servicios de alojamiento o albergue temporal de personas.

Por su parte, el artículo 43 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos establece que el impuesto sobre los servicios de parques acuáticos y balnearios se causa —como su nombre también lo indica— por el pago de los servicios de parques acuáticos, balnearios y demás establecimientos de recreación con acceso a deportes acuáticos recibidos dentro del territorio del Estado de Morelos, siendo su objeto de causación la utilización de las instalaciones y servicios con los que cuenta un parque acuático, balneario y demás establecimientos de recreación con acceso a deportes acuáticos. Los sujetos obligados al pago de este impuesto son, por tanto, según el artículo 44 de dicha ley, las personas que reciban el servicio objeto del tributo.

El Municipio actor considera que estos impuestos son una especie o subtipo de las contribuciones que se establecen sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, o de las que tienen por base el cambio de valor de los inmuebles, en los términos establecidos en el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal. El actor señala que se trata de recursos que los municipios pueden administrar libremente sin la interferencia de las autoridades estatales y concluye que es inconstitucional que sean contemplados en la Ley de Ingresos impugnada como recursos que corresponden al Gobierno estatal, no a su Municipio.

El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por el contrario, considera que el Municipio actor no tiene el derecho a recibir los montos recaudados por el cobro de los impuestos sobre hospedaje y sobre servicios de parques acuáticos y balnearios, pues a su juicio no se trata de contribuciones que se establezcan sobre la propiedad inmobiliaria. En su opinión, el Municipio actor no distingue entre la posesión originaria y la posesión derivada de un bien inmueble. Quien detenta el segundo tipo de posesión, subraya, podría ser poseedor de un bien inmueble por algún contrato o algún otro título y en esa condición prestar los servicios que ambos impuestos gravan, y que no están contemplados en el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal. En su opinión, la diferente naturaleza de los impuestos impugnados y los indicados en el precepto constitucional se evidencia tan pronto se comparan sus respectivos sujetos, objeto y base.

Como anunciamos arriba, este Pleno estima que la argumentación del Municipio actor es infundada. Como correctamente señala el Poder Ejecutivo local, los dos impuestos impugnados por el Municipio de Jiutepec no son de aquellos que el inciso a) fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal garantiza a los municipios como ingresos que puedan administrar libremente. De nueva cuenta es necesario traer a colación este precepto constitucional que, en lo que interesa, establece lo que sigue:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

[...]

Como pusimos de relieve al resolver el primer concepto de invalidez, esta Suprema Corte ha destacado que el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal establece un régimen de libre administración hacendaria que otorga a los municipios amplias potestades para disponer y aplicar libremente, sin la intervención de las autoridades federales ni estatales, la tres siguientes categorías de recursos: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales, y c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Contra lo afirmado por el Municipio actor, los impuestos sobre hospedaje y sobre los servicios de parques acuáticos y balnearios no son contribuciones que busquen gravar la propiedad inmobiliaria localizada en el Municipio actor. Como se desprende de lo dispuesto en los artículos 23, 24, 25, 43 y 44 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, estos dos tributos se establecen sobre hipótesis impositivas inequívocamente referidas a servicios prestados por particulares y no a la propiedad inmobiliaria, y estos servicios, como es claro, no constituyen un rubro económico sobre el cual los municipios puedan proyectar de forma exclusiva su potestad constitucional de libre administración hacendaria. El impuesto sobre hospedaje es una tributo que grava la prestación de alojamiento o albergue temporal de personas mediante el pago de una

contraprestación, mientras que el impuesto sobre los servicios de parques acuáticos y balnearios es una contribución que grava la utilización de las instalaciones y servicios con los que cuenta un parque acuático, balneario y demás establecimientos de recreación con acceso a deportes acuáticos.

Por tanto, al ser evidente que ambos impuestos no buscan gravar la propiedad inmobiliaria ubicada en el Municipio actor, sino la prestación de servicios por parte de particulares, los cuales, se insiste, no están previstos en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal como una categoría de recursos sobre la que se pueda proyectar la facultad de libre administración hacendaria de los municipios, este Tribunal Pleno concluye que la opción tomada por el Legislador local, según la cual los ingresos obtenidos del gravamen de los servicios prestados por particulares, arriba señalados, corresponden al nivel de gobierno estatal y no al municipal, no viola las previsiones del artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal.

A continuación, este Tribunal Pleno se avocará al estudio de los artículos 16 y 19 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos, los cuales establecen lo siguiente:

Artículo 16. El presente Artículo tiene como finalidad apoyar a los contribuyentes que se dediquen a la actividad agropecuaria en la Entidad y que, en términos de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos y de la Ley de Ingresos del Estado de Morelos correspondiente al año 2007, estén obligados al pago de derechos e impuesto adicional, por servicios de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, de contratos de crédito y ratificación de firmas que requieran, quienes gozarán de un subsidio fiscal de hasta el 90%, con cargo al Presupuesto del Gobierno del Estado de Morelos.

Los contribuyentes que deseen obtener el subsidio fiscal que establece el presente Artículo, deberán presentar solicitud por escrito ante la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Morelos, a través de la Subsecretaría de Ingresos, firmando bajo protesta de decir verdad, que pertenecen al sector agropecuario del Estado de Morelos, misma que podrá presentarse en forma individual o por conducto de sus representantes; esto último, para el caso de que pertenezcan a alguna organización.

El impuesto adicional se subsidiará en el mismo porcentaje en que se otorgue el subsidio fiscal.

Corresponde a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Morelos, a través de la Subsecretaría de Ingresos, la aplicación del presente Artículo, así como la recepción, análisis y resolución de las solicitudes presentadas, valorando cada una de ellas a efecto de determinar el porcentaje de subsidio que se concederá, registrando en todos los casos los subsidios otorgados.

El presente Artículo entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2007 y tendrá vigencia hasta el día 31 diciembre del mismo año.

Artículo 19. Se establece un apoyo a los contribuyentes que, conforme a la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos y a la Ley de Ingresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del año 2007, se encuentren obligados al pago de derechos, así como al impuesto adicional correspondiente, por la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio en el Estado de Morelos, de cualquier instrumento jurídico por el que se declare, transfiera, adquiera o modifique el dominio, o la posesión de bienes inmuebles o derechos reales, expedición de certificados de libertad de gravamen o de existencia de gravámenes, cuando dichos contribuyentes se dediquen a actividades encaminadas a la apertura de centros comerciales, turísticos e industriales durante el ejercicio fiscal 2007.

Los contribuyentes señalados en el párrafo anterior, gozarán de un subsidio fiscal, con cargo al presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, de hasta un 80% en el pago de las contribuciones que en el mismo párrafo se mencionan, incluyendo el impuesto adicional.

Los contribuyentes que deseen obtener el subsidio fiscal que establece este instrumento, deberán presentar solicitud por escrito ante la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, a través de la Subsecretaría de Ingresos, manifestando bajo protesta de decir verdad que sus actividades se encuentran encaminadas a fomentar la inversión económica en el Estado y que el bien inmueble adquirido se encuentra dentro del territorio del Estado de Morelos.

Corresponde a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Morelos, a través de la Subsecretaría de Ingresos, la aplicación, recepción, análisis y resolución de las solicitudes presentadas, valorando cada una de ellas a efecto de determinar el porcentaje de subsidio a conceder, registrando los subsidios fiscales otorgados.

El presente Artículo entrará en vigor el día 1 de enero de 2007 y estará vigente hasta el día 31 de diciembre del mismo año.

La primera de las disposiciones transcritas establece que los contribuyentes del sector agropecuario gozarán de un subsidio fiscal de hasta el noventa por ciento, con cargo al Presupuesto del Gobierno del Estado, en el pago de los derechos e impuesto adicional por servicios de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de contratos de crédito y ratificación de firmas. Por su parte, el artículo 19 establece que los contribuyentes que se dediquen a la apertura de centros comerciales, turísticos e industriales podrán obtener un subsidio fiscal de hasta un ochenta por ciento en el pago de derechos y del impuesto adicional generados por la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Estado de cualquier instrumento jurídico por el que se declare, transfiera, adquiera o modifique el dominio o la posesión de bienes inmuebles o derechos reales, y en la expedición de certificados de libertad de gravamen o de existencia de gravámenes.

Hay que destacar en este punto que, junto al análisis de los señalamientos respecto de los artículos anteriores, desarrollaremos simultáneamente el del artículo 61 de la Ley de Ingresos del Municipio actor para el ejercicio del dos mil siete, por la evidente conexión entre los primeros y el segundo desde la perspectiva de la argumentación de fondo planteada por el actor. De la lectura de los planteamientos de la demanda deriva que en realidad el actor señala este precepto porque lo considera una de las bases que apoya la posición que defiende: su conclusión de que el servicio de catastro es íntegramente de titularidad municipal. Recordemos el contenido de esta disposición legal:

Artículo 61. Por acuerdo del convenio celebrado entre el Gobierno del Estado de Morelos y el H. Ayuntamiento, los derechos por servicios catastrales los cobrará el H. Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos en base a las cuotas y tarifas establecidos en esta Ley.

Por lo tanto, la discusión sobre su status constitucional no exigirá un desarrollo argumental distinto al necesario para examinar el propio de los artículos recién identificados de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado.

El Municipio actor considera que los artículos 16 y 19 de la ley de Ingresos del Gobierno del Estado violan el artículo 36, fracción I de la Constitución Federal porque le impiden recibir los ingresos derivados de la prestación del servicio catastral (que en su opinión es de naturaleza municipal), del servicio de registro de contratos de arrendamiento y otros contratos relativos a inmuebles así como los servicios técnicos en materia inmobiliaria y de registro público de la propiedad, incluyendo sus recargos. La citada disposición constitucional establece lo siguiente:

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Como se desprende de su contenido, el artículo 36, fracción I de la Constitución Federal establece que los ciudadanos de la República tienen la obligación de inscribirse en el catastro de su municipalidad con el propósito de registrar en él sus propiedades, así como las actividades de las que dependa su subsistencia en los términos que establezcan las leyes. El Municipio actor considera que los artículos citados de la Ley de Ingresos estatal violan esta prescripción constitucional porque impiden que los ingresos cobrados por la prestación de este servicio ingresen a su hacienda, orientándose en su lugar al erario del Estado, a pesar de que en dicha disposición constitucional se establezca que el catastro en el que los ciudadanos deben cumplir con esta obligación debe ser municipal.

Los argumentos del Municipio actor son infundados. En opinión de este Tribunal Pleno, sus impugnaciones se basan en varias premisa incorrectas. En primer lugar, y contra lo que presuponen sus alegatos, el artículo 36, fracción I de la Constitución Federal no es una norma de atribución de competencias y no afecta ningún ingreso específico como de naturaleza eminentemente municipal sobre el cual los municipios tengan exclusividad; en segundo lugar, el Municipio actor trata como si fueran lo mismo el catastro y el registro de la propiedad y del comercio, cuando son instituciones con fines y regulaciones totalmente distintas, y cuando los artículos impugnados, a diferencia de lo que sugiere el actor en sus conceptos de violación, se

refieren en todo momento a actuaciones relativas al registro de la propiedad y del comercio, no con la estructura catastral; y en tercer lugar, porque en cualquier caso, los ingresos sobre los cuales se establece un subsidio no pueden ser considerados "contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria" en el sentido que tiene esta expresión en el artículo 115, fracción IV de la Carta Magna, sino que son derechos por la prestación de ciertos servicios que no están constitucionalmente reservados a los municipios.

El objetivo del artículo 36 de la Constitución Federal es establecer un listado de obligaciones mínimas de los mexicanos en su calidad de ciudadanos, no el atribuir ciertas competencias a la titularidad exclusiva de alguno de los niveles de gobierno que otorgue a sus titulares, en vía de consecuencia, la facultad de recibir los ingresos derivados de su ejercicio.

En nuestra opinión, no sería válido derivar de una obligación que la Constitución impone a los ciudadanos una especie de "derecho" o prerrogativa correlativa en favor de uno de los órdenes jurídicos parciales o a favor de un órgano del Estado Mexicano en particular que éstos puedan reivindicar directamente mediante los distintos medios de control constitucional. Esto es particularmente relevante en un caso como éste, en el que la naturaleza de dichas obligaciones exige un desarrollo legislativo que permita a los ciudadanos cumplir con las mismas, como claramente lo requiere el deber de registrar una determinada información en un catastro municipal.

El énfasis puesto en la obligación ciudadana, y no en el órgano encargado de permitir el cumplimiento de la misma, y la posibilidad no vedada de que las autoridades de distintos niveles de gobierno (en este caso las estatales) no se vean excluidas de participar en la prestación de este servicio se debe relacionar con la parte final de la prescripción constitucional transcrita, que establece que el ejercicio de este deber ciudadano deberá realizarse en "los términos que determinen las leyes", todo lo cual nos lleva a concluir que los Municipios no tienen una facultad exclusiva respecto del registro ciudadano o de catastro.

Por ello, contra lo que se sugiere en el concepto de violación del actor, aunque como veremos inmediatamente, los municipios desempeñen de hecho, un papel fundamental en relación con el servicio de catastro, la Constitución no excluye que parte del servicio de registro catastral sea desarrollado por las autoridades estatales, ni por tanto puede interpretarse que, por ese motivo, atribuye al Municipio competencia para decidir acerca de los ingresos públicos derivados de ese concepto.

Pero es que el Municipio actor confunde, además, modalidades muy distintas de lo que globalmente podría considerarse prestación del servicio de "registro público" en general. Para esclarecer la diferencia entre el catastro y el registro público de la propiedad (al que en realidad se refieren los artículos 16 y 19 de la Ley impugnada) transcribiremos a continuación las disposiciones relevantes de la Ley de Catastro Municipal para el Estado de Morelos y del Código Civil del Estado de Morelos:

Ley de Catastro Municipal para el Estado de Morelos

Artículo 2. El Catastro tiene por objeto la integración y registro de los elementos físicos, técnicos, históricos, administrativos, geográficos, estadísticos, fiscales, económicos, jurídicos y sociales inherentes a la propiedad raíz y sus construcciones en el Estado de Morelos, para fines fiscales, jurídicos, administrativos, geográficos, estadísticos, socioeconómicos y de planeación.

Capítulo Segundo

Artículo 4. El Catastro del Estado de Morelos se integra por:

I. El Catastro Estatal, a cargo del Ejecutivo del Estado, que es el Sistema de Información Catastral del Estado de Morelos, que se sustenta y actualiza con los Catastros Municipales, para fines jurídicos, administrativos, geográficos, estadísticos, socioeconómicos y de planeación; y

II. El Catastro Municipal de cada Ayuntamiento, que es el Sistema de Información Catastral que contiene el censo y los datos estadísticos resultantes de las funciones técnicas, analíticas, valorativas, recaudatorias y registrales de los predios ubicados en el territorio de los Municipios, para fines fiscales, jurídicos, administrativos, geográficos, estadísticos, socioeconómicos y de planeación.

Artículo 5. En forma enunciativa los Catastros Municipales, en sus respectivas jurisdicciones, contendrán los registros de información siguientes:

I. Físico y técnico del terreno: ubicación, linderos, colindancias, superficie, uso y valor catastral;

II. Físico y técnico de la construcción: superficie, tipo, estado de conservación, edad, uso, destino y valor catastral;

III. Administrativo: Datos de inscripción del predio en el Registro Público de la Propiedad, nombre del propietario o poseedor, nacionalidad, registro federal de contribuyente y domicilio para oír notificaciones y recibir documentos del propietario o poseedor;

IV. Geográfico: La información geográfica, geodésica, topográfica, fotográfica, aerofotográfica, de zonificación y regionalización;

V. Económico y estadístico: nivel socioeconómico, equipamiento, infraestructura, servicios disponibles y rentabilidad en los predios de la zona;

VI. Jurídico: régimen y tenencia de la tierra; y

VII. Histórico: Cronología registral y catastral de los predios.

De toda modificación que se genere a los registros de los catastros municipales se hará del conocimiento al Catastro Estatal.

Artículo 6. Son autoridades en materia de Catastro, en los ámbitos de competencia que señala esta Ley:

I. El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos;

II. Los Ayuntamientos del Estado de Morelos en sus respectivas jurisdicciones Municipales; y (sic)

Artículo 17. Son atribuciones de los Ayuntamientos en materia de Catastro, las siguientes:

I. Llevar a cabo el diseño, integración, implantación, operación y actualización del Catastro en el ámbito de su competencia, mediante la aplicación de los sistemas normativos, técnicos y administrativos, así como la inscripción de los predios de su jurisdicción;

II. Describir, deslindar, identificar, clasificar, valuar y registrar los bienes inmuebles urbanos, suburbanos, rústicos o rurales de particulares o bien sean de ámbito Federal, Estatal o Municipal, de dominio público o privado, ubicados en el Municipio;

III. Conocer los cambios que sufran los bienes inmuebles y que alteren los datos que integran el Catastro Municipal, actualizando sus modificaciones;

IV. Describir objetivamente las medidas, colindancias, datos limítrofes y superficie del territorio Municipal en coordinación con las autoridades estatales competentes;

V. Mantener actualizados los planos reguladores de las ciudades y poblaciones que forman el Municipio, en coordinación con las Autoridades estatales competentes;

VI. Preparar estudios y proposiciones de los nuevos valores unitarios en bienes raíces y someterlos a la consideración del Congreso del Estado;

VII. Rendir informe mensual al Ejecutivo del Estado, respecto de los registros, reclasificaciones, operaciones, movimientos catastrales múltiples o individuales que se hubieren efectuado;

VIII. Formar los planos generales y parciales que sean necesarios, de acuerdo con los procedimientos reglamentarios y técnicos que se determinen;

IX. Controlar el padrón catastral de acuerdo con las clasificaciones de administración pública y registro que se determinen;

X. Llevar a cabo las mediciones, deslindes, cálculos de superficie, planeaciones, valorizaciones, registros, movimientos y actos u operaciones catastrales propios de la función;

XI. Formular y actualizar la zonificación catastral correspondiente a los predios de su territorio autorizando deslindes, levantamientos, cálculos topográficos, trazos y rectificaciones de áreas y demás trabajos de carácter técnico, así como determinar el valor catastral de los mismos, esto último, en función de las bases y lineamientos que apruebe el Poder Legislativo del Estado;

XII. Formular y expedir la cédula catastral, conforme las políticas y la información técnica que corresponda por cada uno de los predios ubicados en su territorio.

XIII. Resolver las consultas que en relación con este ordenamiento planteen los particulares y entidades públicas y expedir las certificaciones de documentos relativos a los predios;

XIV. Verificar la información catastral de los predios y solicitar a las dependencias y organismos federales y estatales, así como a los usuarios o contribuyentes, los datos, documentos o informes que sean necesarios para integrar o actualizar el Catastro Municipal;

XV. Autorizar a los peritos encargados de elaborar planos Catastrales; y auxiliar a las dependencias de los poderes estatales o federales para la emisión de dictámenes periciales cuando así se lo soliciten;

XVI. Realizar visitas y requerir los documentos inherentes al catastro a los Contribuyentes o en su caso a los fedatarios o quienes hubieren intervenido en los actos jurídicos inherentes a la propiedad inmobiliaria, así como imponer las sanciones que procedan en los términos de esta Ley;

XVII. Proporcionar información catastral a los solicitantes, legalmente interesados, respecto de cualquier predio;

XVIII. Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas para realizar todas las funciones catastrales de su competencia, de conformidad a su propia estructura, recursos presupuestales y necesidades del servicio;

XIX. Integrar en el municipio el Comité Técnico Ciudadano que pueda auxiliarle en el ejercicio de sus funciones;

XX. Prestar los servicios como valuador de inmuebles ante todas las autoridades civiles, penales, laborales, administrativas, agrarias y fiscales, así como para la identificación de apeos o deslindes de inmuebles en procesos judiciales o administrativos;

XXI. Las demás atribuciones que determine esta Ley y otras disposiciones legales aplicables.

Artículo 18. Los Ayuntamientos en el ámbito de sus atribuciones y con apego a lo dispuesto por el presente ordenamiento, podrán delegar sus atribuciones en materia de catastro en la dependencia municipal que para tal efecto determinen, de conformidad con su propia estructura orgánica, suficiencia presupuestal y necesidades del servicio.

Para los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, los Ayuntamientos deberán emitir el reglamento municipal respectivo, en concordancia con lo que establece el presente ordenamiento.

Código Civil del Estado de Morelos

Artículo 2478. FUNCION DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD. El Registro Público de la Propiedad es la institución mediante la cual el Estado presta el servicio de dar publicidad a los actos jurídicos que conforme a la Ley, deban surtir efectos contra terceros; sus oficinas se establecerán en la ciudad de Cuernavaca. El Ejecutivo del Estado podrá determinar que se establezcan oficinas del Registro Público de la Propiedad en otras ciudades de la Entidad.

Artículo 2480. NATURALEZA DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD Y OBLIGACIONES GENERALES DE SUS ENCARGADOS. El Registro tendrá carácter público, por lo que, toda persona podrá solicitar la prestación del servicio para conocer la situación jurídica de cualquier inscripción en él efectuada.

Los encargados del mismo tienen la obligación de permitir a las personas que lo soliciten, que se enteren de los asientos que obren en el Registro Público de la Propiedad y de los documentos relacionados con las inscripciones que se hubieren archivado.

Igualmente tienen la obligación de expedir copias certificadas de las inscripciones o constancias que figuren en el propio Registro y de los documentos relativos, así como certificaciones de existir o no asientos correspondientes a los bienes que se señalen.

Artículo 2483. DOCUMENTOS INSCRIBIBLES. Sólo se registrarán:

I. Los testimonios de escrituras o actas notariales y otros documentos auténticos;

II. Las resoluciones y providencias judiciales que consten de manera auténtica;

III. Los documentos privados que bajo esta forma fueren válidos con arreglo a la Ley, siempre que al calce de los mismos exista la constancia de que el Notario o el registrador, se cercioraron de la voluntad de las partes, de su identidad y de la correspondencia de sus firmas. Dicha constancia deberá estar firmada por los mencionados fedatarios y llevar impreso el sello respectivo; y,

IV. Los documentos y contratos privados previstos en los artículos 1805, último párrafo y 2367 de este Código y en otras leyes.

Artículo 2488. CONSTANCIA REGISTRAL DE DERECHOS REALES Y GRAVAMENES O LIMITACIONES A ESTOS PARA SURTIR EFECTOS FRENTE A TERCEROS. Los derechos reales y en general cualquier gravamen o limitación de los mismos o del dominio, para que surtan efectos contra tercero, deberán constar en el asiento de la finca sobre la cual recaigan, en la forma que determine el Reglamento.

Artículo 2517. TITULOS SUSCEPTIBLES DE INSCRIPCION. En el Registro Público de la Propiedad Inmueble se inscribirán:

I. Los títulos por los cuales se cree, declare, reconozca, adquiera, transmita, modifique, limite, grave o extinga el dominio, posesión originaria y los demás derechos reales sobre inmuebles;

II. La constitución del patrimonio familiar;

III. Los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, por un periodo mayor de seis años y aquellos en que haya anticipo de rentas por más de tres años; y

IV. Los demás títulos que la Ley ordene expresamente que sean registrados.

Artículo 2548. ACTOS SUSCEPTIBLES DE INSCRIPCIÓN SOBRE BIENES MUEBLES. Se inscribirán las siguientes operaciones sobre bienes muebles:

I. Los contratos de compraventa de bienes muebles a que se refiere la fracción II del artículo 1795 de este Código;

II. Los contratos de compraventa de bienes muebles por los cuales el vendedor se reserva la propiedad de los mismos, a que se refiere el artículo 1799 de este Código; y

III. Los contratos de prenda que menciona el artículo 2313 del presente Ordenamiento.

Artículo 2550. ACTOS Y DOCUMENTOS SUSCEPTIBLES DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE PERSONAS MORALES. En el registro de las personas morales se inscribirán:

I. Los instrumentos por los que se constituyan, reformen o disuelvan las sociedades y asociaciones civiles y sus estatutos;

II. Los instrumentos que contengan la protocolización de los estatutos de asociaciones y sociedades extranjeras de carácter civil y de sus reformas, cuando haya comprobado el registrador que existen las autorizaciones a que se refiere el artículo 2161 de este Código; y

III. La constitución de fundaciones y asociaciones de beneficencia privada y sus modificaciones.

Según se desprende del contenido de los artículos transcritos, en el Estado de Morelos existe un sistema de registro público complejo articulado en torno a dos instituciones: el Catastro y el Registro Público de la Propiedad.

El catastro tiene la función de integrar y registrar los elementos físicos, técnicos, históricos, administrativos, geográficos, estadísticos, fiscales, económicos, jurídicos y sociales inherentes a la propiedad y sus construcciones que estén ubicadas en el Estado de Morelos. Estos registros se realizan para fines fiscales, jurídicos, administrativos, geográficos, estadísticos, socioeconómicos y de planeación. Del sistema forman parte el catastro estatal que está a cargo del Ejecutivo local, y los catastros municipales a cargo de cada uno de los Ayuntamientos. Los catastros municipales se encargan de administrar el censo y los datos estadísticos resultantes de las funciones técnicas, analíticas, valorativas, recaudatorias y registrales desplegadas por los municipios respecto de los predios ubicados en sus respectivos territorios y el catastro del Estado tiene la función de integrar un banco de datos actualizado la información proporcionada por el conjunto de los catastros municipales.

Los municipios tienen la facultad además de inscribir en sus catastros los predios incluidos en su jurisdicción, de realizar un padrón catastral, y de diseñar, integrar, implantar, operar y actualizar su catastro mediante la aplicación de determinados sistemas normativos, técnicos y administrativos. En esta materia, los municipios tienen también la facultad de expedir los reglamentos y disposiciones administrativas necesarios para realizar todas las funciones catastrales de su competencia de conformidad con su propia estructura, recursos presupuestales y necesidades del servicio.

Por su parte, el Registro Público de la Propiedad, según dispone el Código Civil del Estado de Morelos, es una institución de carácter estatal cuya función es otorgar publicidad a los actos jurídicos que legalmente deban surtir efectos contra terceros. Entre los actos y documentos inscribibles se encuentran los testimonios de escrituras o actas notariales, las resoluciones y providencias judiciales y los documentos privados legalmente válidos. También se pueden inscribir en el mismo las constancias registrales de derechos reales y, en general, cualquier gravamen sobre dichos derechos que pretenda surtir sus efectos contra terceros. Se pueden inscribir los títulos por los cuales se crea, declara, reconoce, adquiere, transmite, modifica, limita, grava o extingue el dominio, posesión originaria y demás derechos reales sobre inmuebles, la constitución del patrimonio familiar y los contratos de arrendamiento de inmuebles pactados por un periodo mayor a seis años o respecto de los que exista un anticipo de rentas por más de tres años. Además de lo anterior, en el Registro Público de la Propiedad también se pueden registrar los contratos de compraventa y prenda de los bienes muebles y aquellos actos referentes a la constitución (estatutos), reforma y disolución de las sociedades y asociaciones civiles y de las fundaciones y asociaciones de beneficencia privada.

Como muestra este análisis, el catastro es un sistema que registra una importante cantidad de datos acerca de inmuebles y construcciones en el Estado y que está administrado principalmente por los municipios —los catastros municipales—, quienes recogen y procesan la información de la que se nutre el sistema. Este

último se complementa con la participación del Estado —el catastro estatal—, que se encarga de administrar un banco general de información con los datos provenientes de los municipios, lo cual permite que los ciudadanos no tengan que acudir a cada uno de los catastros municipales en busca de la fuente de información que requieren.

Por su parte el Registro Público de la Propiedad conforma un sistema complementario de registro de información de carácter estatal enfocado principalmente en dar publicidad oficial a los actos jurídicos realizados sobre bienes inmuebles, muebles y personas morales que se desea que tengan efectos legales frente a terceros. El objetivo del sistema no es llevar a cabo un registro puntual de la propiedad en el Estado, aunque por su propia función constituye un referente valioso para ello, sino registrar la dinámica jurídica que tiene lugar respecto de inmuebles, muebles y personas morales en dicho Estado. Y aunque el artículo 2478 del Código Civil de Morelos establezca no solo que las oficinas del Registro de la Propiedad estarán en la ciudad de Cuernavaca, sino también que “el Ejecutivo del Estado podrá determinar que se establezcan oficinas del Registro Público de la Propiedad en otras ciudades de la Entidad”, es claro que ello no convierte en municipal un servicio que la ley —en este caso el Código citado— puede efectivamente atribuir a la entidad federativa en ausencia de disposición constitucional que lo impida o que establezca que deberá necesariamente constituir un servicio municipal.

Las distinciones y clarificaciones anteriores contribuyen a percibir con más claridad lo infundado de los motivos por los cuales el Municipio actor combate en esta instancia los artículos 16 y 19 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos. El primero de dichos preceptos, recordemos, establece que el gobierno estatal podrá otorgar un subsidio con cargo al erario estatal a las personas que se dediquen a la actividad agropecuaria respecto del pago de los derechos e impuesto adicional generados por la inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de contratos de crédito y ratificación de firmas. El segundo, por su parte, faculta al Gobierno estatal para otorgar un subsidio análogo al anterior en la inscripción en el Registro Público de la Propiedad de cualquier instrumento jurídico por el que se declare, transfiera, adquiera o modifique el dominio o la posesión de bienes inmuebles o derechos reales y en la expedición de certificados de libertad de gravamen o de existencia de gravámenes a quienes se dediquen a actividades encaminadas a la apertura de centros comerciales, turísticos e industriales.

El Municipio actor, por lo tanto, no puede sostener el argumento de que el Estado no puede disponer de los ingresos a que se refieren los artículos impugnados señalando que son recursos obtenidos por la prestación del servicio del catastro que, según el artículo 36, fracción I de la Constitución Federal, sería de titularidad exclusivamente municipal. Ni en el artículo 36, fracción I se encuentra la base competencial que podría atribuirle facultades exclusivas en materia catastral, ni los artículos impugnados se refieren en realidad a actos que tengan que ver con el catastro, sino con una institución paralela y totalmente independiente del mismo, ni la Constitución ni las leyes establecen que el Registro Público de la Propiedad presta servicios públicos que deban considerarse municipales, ni por último —y ello si se considera que el actor presenta un argumento independiente en tal sentido, lo cual estimamos discutible— puede sostenerse que los artículos cuestionados otorgan subsidios respecto de recursos que tiene el derecho de percibir por el solo hecho de que tengan algo que ver con bienes inmuebles.

Los artículos 16 y 19 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos facultan al Poder Ejecutivo local a otorgar subsidios y estímulos fiscales sobre los recursos resultantes de la prestación de los servicios registrales, que no pueden equipararse a “las contribuciones, incluidas tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el valor de los inmuebles”. Lo que los artículos citados prevén son descuentos en el pago de derechos —no impuestos— por la recepción de determinados servicios prestados por las autoridades estatales. Inciden en las contraprestaciones que los ciudadanos satisfacen por la recepción de un cierto tipo de actividad estatal, no en los impuestos que los ciudadanos deban satisfacer por el hecho de realizar actos jurídicos consistentes en fraccionar, dividir, mejorar o consolidar su propiedad inmobiliaria, o por la recepción de servicios públicos de naturaleza municipal, que son los mencionados en el precepto constitucional cuya vulneración se denuncia.

En nada entran en conflicto con lo anterior las previsiones del artículo 61 de la Ley de Ingresos del actor, pues le otorgan una base competencial para efectuar determinados cobros por servicios de servicios catastrales que, como ahora podemos afirmar conclusivamente, no entran en conflicto con los artículos 16 y 19 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos ni sirven finalmente, como sugiere el Municipio actor, para apoyar la inconstitucionalidad de éstos.

Análisis de la regularidad del decreto 108, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el veintisiete de diciembre de dos mil seis, por el que se reforman los artículos 25, tercer párrafo, 45, primer párrafo, 79, primer párrafo, y 104, fracción I de la Ley General de Hacienda de dicho Estado.

El Municipio actor considera que las reformas contenidas en este decreto violan los artículos 115, fracción IV y 36, fracción I de la Constitución Federal porque regulan el destino y manejo, por una parte, de los impuestos sobre hospedaje y sobre servicios de parques acuáticos y balnearios y, por el otro, de los ingresos obtenidos por la prestación del servicio de catastro, los cuales considera que son de naturaleza y administración exclusivamente municipal, según las normas constitucionales citadas con anterioridad. El contenido del decreto es el siguiente:

Artículo único. Se reforman los artículos 25, tercer párrafo, 45, primer párrafo, 79, párrafo primero y 104, fracción I de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 25, tercer párrafo:

El Comité Técnico del Fideicomiso Público a que se refiere el párrafo que antecede, se conformara por un presidente que será el Gobernador del Estado, quien tendrá voto de calidad, siete representantes más del Poder Ejecutivo, seis miembros de la iniciativa privada que representen a todas las agrupaciones de prestadores de servicios de hospedaje y dos integrantes que representen a todas las agrupaciones de parques acuáticos y balnearios legalmente constituidas en el Estado de Morelos.

Artículo 45, primer párrafo:

Los retenedores calcularán el impuesto sobre la prestación de los servicios de parques acuáticos y balnearios, aplicando la tasa del 2% utilizando como base la cantidad que se reciba por cada boleto efectivamente pagado por concepto de servicios de parques acuáticos y balnearios y deberán pagarlo mediante declaración que se presentara tomando en cuenta lo siguiente...

Artículo 79 primer párrafo:

No se causarán los derechos ni tendrán aplicación las reglas a que se refieren los artículos 77 y 78 del presente capítulo en los casos siguientes:

Artículo 104 fracción I:

Los derechos por servicios catastrales que presta el Gobierno del Estado por convenio o en términos de las leyes en materia catastral, se causarán conforme a lo siguiente:

Por la elaboración de evalúo catastral que incluya nombre del propietario poseedor, ubicación, clave, superficies y valores de terreno y construcción en los casos de cambio de nombre de propietario o poseedor y modificaciones físicas y legales.	3 días de salario mínimo general vigente en la zona
--	---

Transitorios.

Primero. El presente Decreto iniciará su vigencia al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Segundo. Remítase el presente Decreto al titular del Poder Ejecutivo estatal para los efectos constitucionales correspondientes.

Como se observa, el Decreto impugnado reforma en primer lugar los artículos 25, tercer párrafo y 45, primer párrafo, de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos. Ambos artículos están establecidos en el Título Segundo de dicha ley, denominado "De los impuestos". El primero de estos artículos se encuentra en el Capítulo Tercero, llamado "Del impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje" y regula el establecimiento de un fideicomiso encargado legalmente de administrar la recaudación obtenida por dicho tributo. El segundo de los artículos está ubicado en el Capítulo Sexto del citado Título Segundo, denominado "Del impuesto sobre servicios de parques acuáticos y balnearios" y establece la forma en que los retenedores deben calcular este tributo.

Los argumentos formulados por el Municipio actor contra estas disposiciones legales son infundados por las mismas razones que se dieron al inicio de la argumentación referida a este quinto concepto de invalidez, al sustentar la compatibilidad con la Constitución de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos. Como hemos concluido, los impuestos sobre la prestación de servicios de hospedaje y sobre servicios de parques acuáticos y balnearios, establecidos en los artículos 23 y 34, respectivamente, de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, no gravan la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división consolidación, traslación, mejora o su cambio de valor, en los términos del inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, sino la prestación de ciertos servicios por parte de particulares en los sectores hotelero y turístico. Por tanto, al no guardar ninguna relación con la citada fuente de ingresos garantizada por la Constitución Federal a las haciendas municipales, este Tribunal Pleno no encuentra razones para reprochar constitucionalmente, desde la perspectiva alegada, la regulación emitida por el Legislador local.

En segundo lugar, como hemos visto, este decreto reforma los artículos 79, primer párrafo y 104, fracción I, de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos. Ambos artículos se ubican en el Título Cuarto de esta Ley denominado “De los derechos”. El primero de ellos está en su Capítulo Primero, llamado “Registro Público de la Propiedad” y establece que la actualización de ciertos supuestos normativos provoca la exención del pago de los derechos a que se refiere dicho capítulo¹⁹. El segundo se encuentra en el Capítulo Décimo Segundo, llamado del “Registro de Contratos de Arrendamiento y Otros Contratos relativos a Inmuebles” y establece una cuota de tres días de salarios mínimos generales vigente en la zona como contraprestación por la elaboración de un evalúo catastral realizado por el Gobierno del Estado, en los supuestos que le corresponda prestar este servicio por convenio o porque así lo establezca la ley respectiva.

Los argumentos con los que el Municipio actor denuncia la inconstitucionalidad de estos dos artículos son también infundados. Por lo que se refiere al primer párrafo del artículo 79 de la Ley General de Hacienda del Estado, contempla hipótesis de no causación de derechos relacionados con inscripciones y certificaciones en el Registro Público de la Propiedad. Respecto del mismo, resultan aplicables en este punto las argumentaciones vertidas anteriormente al analizar la constitucionalidad de los artículos 16 y 19 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, en el sentido de que se trata de ingresos sobre un servicio público que de ninguna manera puede confundirse con el de catastro —que es la institución contemplada en el artículo 36, y que es a fin de cuentas la base jurídica en la que el actor fundamenta las facultades que reivindica para sí— y que no es un servicio que obligatoriamente deba estar a su cargo.

Por lo que se refiere al artículo 104, fracción I de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, que faculta a las autoridades estatales a cobrar y recibir ingresos por la prestación de un servicio de naturaleza catastral —como es la realización de avalúos de bienes inmuebles y sus construcciones en esta materia—, el Municipio actor estima que vulnera en su conjunto las disposiciones de la Ley de Catastro Municipal local que establece que todo lo relativo al catastro corresponde a los Municipios. Pero el argumento es igualmente infundado. Como hemos subrayado con anterioridad, el servicio de catastro no está contemplado constitucionalmente como una facultad exclusiva de los municipios, sino que constituye una institución y una función pública en la que pueden tener participación las autoridades estatales, con el propósito de mejorar las condiciones en las que los ciudadanos atienden sus obligaciones constitucionales. De hecho, como también hemos visto con anterioridad, en el Estado de Morelos existe un catastro estatal que complementa un sistema en cuyo contexto, ciertamente, son las autoridades municipales las que desarrollan las funciones centrales.

Sin embargo, nada en este esquema resulta alternado por una disposición legal según la cual “los derechos por servicios catastrales que presta el Gobierno del Estado por convenio o en términos de las leyes en materia catastral, se causarán conforme a lo siguiente [...]”. Las “leyes en materia catastral”, como hemos visto, otorgan ciertas funciones a las autoridades estatales, por las cuales están legitimadas al cobro de derechos, y en cuanto a la prestación de los mismos por convenio, hay que decir que el mismo artículo 115 de la Constitución Federal dispone que “cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio”.

Por lo tanto, y como señala el Gobierno del Estado en los alegatos que ha presentado en el contexto de este procedimiento, respecto de los servicios catastrales que preste el Ayuntamiento actor, no resulta aplicable el artículo impugnado, sino que resultará en su caso aplicable el artículo 61 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, anteriormente reseñado, que establece que por convenio el cobro de los servicios catastrales lo hará el Municipio. En ese sentido, ningún perjuicio constitucionalmente denunciabile le reporta al actor una disposición (el artículo 104, fracción I de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, ahora bajo análisis) cuyo ámbito de aplicación se constriñe a la actuación del Estado y que no incide en la mayor o menor extensión de dicho ámbito en comparación con el de los municipios. Dicho artículo no modifica, sino que acoge expresamente, el esquema de distribución de funciones previamente establecido en la Ley de Catastro Municipal, con la adición consistente en prever la posibilidad de que ciertas funciones relacionadas con el catastro las despliegue el Estado por existencia de convenio expreso al efecto, cuando este convenio exista, hipótesis que la Constitución permite. No existe, por tanto, la situación de antinomia señalada por el Municipio actor y, por tanto, no puede afirmarse que la norma sea inconstitucional por estos motivos.

¹⁹ El artículo 79 establece textualmente lo siguiente:

Artículo 79. No se causarán los derechos ni tendrán aplicación las reglas a que se refieren los artículos 77 y 78 del presente capítulo en los casos siguientes:

- I. Cuando se trate de inscripciones relativas a transmisión o adquisición de bienes inmuebles o derechos reales en favor de la Federación, el Estado de Morelos o de sus Municipios;
- II. Cuando se trate de inscripciones de títulos que no impliquen transmisión de dominio a particulares, respecto de bienes inmuebles o derechos reales pertenecientes a la Federación, al Gobierno del Estado de Morelos o a sus Municipios;
- III. Por los informes o certificaciones que soliciten las mismas entidades;
- IV. Por los informes o certificaciones que soliciten las autoridades competentes tratándose de juicios penales, laborales o de amparo; y
- V. Los instrumentos jurídicos, bien sean públicos o privados, que otorguen las instituciones oficiales de cualquier nivel de Gobierno, en tratándose de la enajenación de vivienda de interés social o popular
- VI. Cuando se trate de inscripciones relativas a transmisión o adquisición de bienes inmuebles o derechos reales a favor de asociaciones de asistencia y beneficencia pública legalmente constituidas, siempre que sean destinados al cumplimiento de su objetivo.

Análisis de la regularidad del acuerdo administrativo emitido por el Gobernador del Estado de Morelos publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de diciembre de dos mil seis, por el que se otorga un subsidio fiscal en el pago de derechos por servicios de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de cualquier instrumento por el que se adquiera o traslade un derecho real de un bien inmueble en el Estado de Morelos y en el pago adicional a cargo de las asociaciones civiles sin fines de lucro que establezcan centros de desarrollo infantil, guarderías y análogos, domiciliados en el Estado.

En opinión del Municipio actor, este acuerdo viola el artículo 115, fracción IV de la constitución Federal porque establece subsidios fiscales sobre actos jurídicos celebrados sobre bienes inmuebles ubicados sobre su territorio municipal, que constitucionalmente conforman una fuente de ingresos exclusiva de los municipios. El contenido de este acuerdo es el siguiente:

Artículo primero. El presente Acuerdo tiene como objeto subsidiar a las Asociaciones Civiles sin fines de lucro, que establezcan centros de desarrollo infantil, guarderías y análogos, que en términos de la Ley General de Hacienda del Estado y de la Ley de Ingresos para el Estado de Morelos, correspondiente al ejercicio fiscal del presente año, estén obligadas a pagar los derechos por servicios de inscripción de cualquier instrumento por el que se adquiera o traslade un derecho real de un bien inmueble en el Estado de Morelos, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Artículo segundo. Los contribuyentes señalados en el artículo anterior gozarán de un subsidio fiscal, con cargo al presupuesto del Gobierno del Estado de Morelos, de hasta un 80% en el pago de las contribuciones que en el mismo artículo se mencionan, incluyendo el impuesto adicional.

Artículo tercero. Los interesados que deseen obtener los beneficios fiscales a que se refiere este Acuerdo, deberán presentar ante la Secretaría de Finanzas y planeación, a través de la Subsecretaría de Ingresos, la constancia que al efecto expidan los notarios públicos, misma que deberá indicar su objeto social, así como la correspondiente solicitud por escrito para el otorgamiento del subsidio fiscal, firmando bajo protesta de decir verdad que son ciertos los datos y los documentos que se anexan, además debe presentarse el documento legal que demuestre que la persona moral tiene su domicilio en el Estado de Morelos.

Artículo cuarto. Corresponde a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, a través de la Subsecretaría de Ingresos, la aplicación del presente Acuerdo, así como la recepción, análisis y resolución de las solicitudes presentadas. Asimismo, registrará los subsidios que se otorguen.

Transitorio.

Unico. El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos. Asimismo, estará vigente hasta el veintinueve de diciembre de dos mil seis.

Como se observa, este acuerdo prevé, efectivamente, un subsidio en favor de una categoría de sujetos respecto del pago de los derechos causados por la realización de inscripciones en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, así como respecto del pago del impuesto adicional a dichos derechos. Se prevé que el subsidio vaya a cargo del presupuesto del Gobierno del Estado de Morelos y que pueda llegar hasta un ochenta por ciento en su reducción.

Este Tribunal Pleno considera que la argumentación que el Municipio actor desarrolla para impugnar este acuerdo es infundada. En efecto, como hemos venido reiterando a lo largo de esta resolución, el artículo 115, fracción IV, inciso a) de la Constitución Federal establece que los Municipios tienen garantizados, entre otros, los recursos derivados de "las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles". Sin embargo, el subsidio establecido en el acuerdo impugnado no tiene como objeto ninguno de los conceptos listados en dicha disposición constitucional ni comparte la naturaleza de estos y, por tanto, no se trata de una medida que prive a los Municipios de recursos que tenga la facultad de administrarlos libremente.

Los artículos 76, 77 y 78 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos establecen el régimen regulativo del cobro de derechos por la utilización del Registro Público de la Propiedad, y establecen un listado de los montos a cobrar en función de la entidad de los servicios otorgados, los cuales esencialmente consisten en la calificación de los documentos presentados por los usuarios de la institución, la inscripción de cualquier tipo de instrumento jurídico o documento, la expedición de certificados de la información registrada en el mismo, la expedición de informes y constancias de informaciones solicitadas, la cancelación de documento o instrumento, la anotación de datos en los registros llevados en sus libros, la consulta de los libros de registro, la verificación de campo de cualquier bien inmueble ubicado en el Estado y la certificación de los documentos que se les requirieran.

Los artículos 50 a 62 de ese mismo cuerpo legal, por su parte, regulan lo relativo al impuesto adicional al cobro de los impuestos y derechos establecidos en esa misma ley y en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos. Como hemos desarrollado con anterioridad, el impuesto adicional no se genera por la realización de alguna actividad humana en particular, sino que su hipótesis de causación es el pago de otros impuestos y derechos establecidos legalmente una amplia variedad de supuestos contemplados por el Legislador local.

Visto su contexto legal, entonces, el acuerdo impugnado otorga un subsidio a una categoría de usuarios del Registro Público de la Propiedad en el pago de los derechos que se generan por la prestación de algunos de sus servicios y en el impuesto adicional que les corresponde. Y es claro que, contra lo señalado por el Municipio actor, el subsidio establecido en el acuerdo impugnado no se refiere a contribuciones que graven la propiedad inmobiliaria ubicada en su territorio, sino —como hemos mostrado antes al glosar las funciones propias del Registro Público de la Propiedad— sobre un sistema que se instrumentaliza para otorgar publicidad a los actos jurídicos y, en general, para llevar un registro de la dinámica jurídica privada que se desarrolla en el Estado de Morelos.

El subsidio, en otras palabras, no se otorga respecto de un derecho o respecto de impuestos que se relacionen con actos jurídicos que afecten a los derechos reales que los ciudadanos tienen en el territorio de su Municipio, en los que el actor tenga garantizada una fuente de ingresos que pueden administrar libremente ex fracción IV del artículo 115 constitucional, sino sobre los actos que tienen lugar en un momento posterior —la inscripción de instrumentos jurídicos de carácter muy variado, entre los que quizá se puedan contar algunos que reflejen operaciones sobre inmuebles localizados en los confines de su territorio—.

En consecuencia, al ser el primero y no el segundo el conjunto de actos que tienen por objeto los conceptos a los que se refiere la Constitución Federal, el acuerdo emitido por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos no resulta inconstitucional por los motivos aducidos por el Municipio actor.

E. Sexto concepto de invalidez.

Análisis de la regularidad de los artículos 1, 2, 3, 10, 14, 15 y 18 de la Ley de Ingresos para el Gobierno del Estado de Morelos correspondiente al ejercicio fiscal comprendido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre de dos mil siete.

De los artículos de la ley de ingresos del Gobierno del Estado que no han sido analizados con anterioridad y que aparecen listados en la demanda, el actor desarrollar argumentos respecto de los números 1, 2, 3, 10, 14, 15 y 18. En opinión del actor, estas normas, excepto el artículo 14 (que se impugna por motivos distintos) violan el artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución Federal, que otorgan a los municipios la facultad exclusiva de prestar el servicio público de tránsito, porque facultan al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos a proporcionar y cobrar los servicios de control vehicular, cobrar los derechos, contribuciones y accesorios por concepto de este servicio y el impuesto adicional y accesorios (aprovechamientos por multas) generados por el cobro de los impuestos estatales, entre los que se encuentran los establecidos por la prestación del servicio de control vehicular.

Por otra parte, el Municipio actor considera que el artículo 14 de esta Ley viola el artículo 115 constitucional, así como los artículos 24, fracción II, inciso h), 41, fracción XX, 75, 90, 91, 92, 123, fracciones XI y XIV y 132 a 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos porque sustrae de su esfera de competencia parte importante del servicio de registro civil que constitucional y legalmente le corresponde otorgar.

Este Tribunal Pleno estudiará, en primer lugar, los artículos que en opinión del Municipio actor vulneran el artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución Federal, los cuales establecen lo siguiente:

Artículo 1. Se aprueba la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de dos mil siete.

El Gobierno del Estado de Morelos percibirá los ingresos provenientes de los conceptos señalados en el Artículo Segundo de la presente Ley de Ingresos, por la cantidad de \$12'431,290,000.00 (DOCE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA MIL PESOS 00/100 M. N.), el detalle estimado de Ingresos es el siguiente:

CONCEPTO	INGRESOS (MILES DE PESOS)		TOTALES
	PARCIALES	SUB TOTALES	
INGRESOS TOTALES			12,431,290
INGRESOS ORDINARIOS			
INGRESOS PROPIOS			553,727

Impuestos:		200,291
Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	26,680	
Sobre la Adquisición de Vehículos Automotores Usados	9,901	
Sobre la Prestación de Servicios de Hospedaje	8,169	
Sobre Espectáculos	644	
Sobre Diversiones	322	
Sobre los Servicios de Parques Acuáticos y Balnearios	831	
Sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Juegos permitidos con apuesta y la obtención de premios en apuestas permitidas	322	
Impuesto Sobre Nóminas	75,000	
Impuesto Adicional	78,422	
Derechos:		283,330
Registro Público de la Propiedad y del Comercio	108,769	
Servicios de Archivo y Notariales	666	
Servicios de Registro Civil	1,690	
Servicios de Control Vehicular	112,247	
Servicios de la Policía Industrial, Bancaria y Auxiliar.	52,301	
Control de Servicios de Seguridad Privada	0	
Control de los Servicios de Educación por Instituciones Privadas	3,596	
Registro de Títulos Profesionales, Expedición de Cédulas y Conexos	34	
Registro de Contratos de Arrendamiento y otros contratos relativos a inmuebles	1,020	
Legalización de Firmas, Certificados, Certificaciones, Constancias y Copias Certificadas	2,526	
Recuperación de los materiales utilizados en el Proceso de Respuesta a las Solicitudes de Acceso a la Información Pública	400	
Otros no especificados	81	
TOTALES		
Productos:		34,691
Utilidad por acciones y participaciones en Sociedades o Empresas, Rendimiento por otras inversiones en créditos y valores y Recuperaciones de Inversiones en Acciones, Créditos y Valores	28,790	
Publicaciones Oficiales	395	
Impresos y papel especial	844	
Seguros de licencias de manejo	4,594	
Otros no especificados	68	

Aprovechamientos		35,415	
Recargos	14,840		
Multas	18,170		
Gastos de Ejecución	1,514		
Administración de contribuciones federales y municipales	668		
Otros no especificados	223		
INGRESOS COORDINADOS			271,000
Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	200,000		
Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	71,000		
INCENTIVOS ECONOMICOS			46,489
Incentivos económicos	45,000		
Multas Administrativas Federales No fiscales	1,489		
PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES			4,466,241
Fondo General de Participaciones	4,008,057		
Fondo de Fomento Municipal	383,184		
Impuesto Especial sobre Producción Y Servicios	75,000		
INGRESOS EXTRAORDINARIOS			
Ramo 20 Desarrollo Social			74,774
Ramo 33 Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios			5,493,830
Ramo 39 Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas			323,220
Otros Convenios Federales			876,009
Otros Recursos Federales			216,000
Ingresos por recuperaciones diversas			110,000

La estimación de las cantidades por ingresos propios, ingresos coordinados, incentivos económicos y las derivadas de participaciones federales, se verán modificadas de acuerdo a la evolución que observe la recaudación estatal y la recaudación federal participable.

La estimación de las cantidades por ingresos propios, ingresos coordinados, incentivos económicos y las derivadas de participaciones federales, se verán modificadas de acuerdo a la evolución que observe la recaudación estatal y la recaudación federal participable.

Artículo 2. Los ingresos que el Gobierno del Estado de Morelos percibirá durante el ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre del año 2007, serán de acuerdo a lo señalado en las Leyes Fiscales aplicables, de conformidad con los siguientes conceptos:

INGRESOS ORDINARIOS

I. INGRESOS PROPIOS

A) IMPUESTOS

- 1.- Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
- 2.- Sobre la Adquisición de Vehículos Automotores Usados.
- 3.- Sobre la Prestación de Servicios de Hospedaje.
- 4.- Sobre Espectáculos.
- 5.- Sobre Diversiones.
- 6.- Sobre los Servicios de Parques Acuáticos y Balnearios.

7.- Sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Juegos permitidos con apuesta y la obtención de premios en apuestas permitidas.

8.- Impuesto Sobre Nóminas

9.- Impuesto Adicional.

B) DERECHOS:

1.- Registro Público de la Propiedad.

2.- Registro Público del Comercio.

3.- Servicios de Archivo y Notariales.

4.- Servicios de la Dirección Estatal del Registro Civil.

5.- Servicios de Control Vehicular.

6.- Servicios de la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente.

7.- Servicios de Verificación Vehicular.

8.- Servicios de la Policía Industrial, Bancaria y Auxiliar.

9.- Control de los Servicios de Seguridad Privada.

10.- Servicios de Educación por Instituciones Privadas.

11.- Registro de Títulos Profesionales, Expedición de Cédulas y Conexos.

12.- Registro de Contratos de Arrendamiento y otros contratos relativos a inmuebles.

13.- Servicios Técnicos en Materia Inmobiliaria.

14.- Servicios que presta el Organismo Descentralizado denominado Operador de Carreteras de Cuota.

15.- Servicios que presta la Secretaría de la Contraloría.

16.- Legalización de Firmas, Certificados, Certificaciones, Constancias y Copias Certificadas.

17.- Recuperación de los materiales utilizados en el Proceso de Respuesta a las Solicitudes de Acceso a la Información Pública.

18.- Servicios prestados por la Coordinación Estatal del Subsistema de Preparatoria Abierta.

19.- Otros no especificados.

C) PRODUCTOS

1.- Enajenación, Arrendamiento, Uso o Explotación de Bienes Muebles e Inmuebles.

2.- Utilidad por acciones y participaciones en sociedades o empresas, rendimiento por otras inversiones en créditos y valores y recuperaciones de inversiones en acciones, créditos y valores.

3.- Publicaciones Oficiales.

4.- Impresos y papel especial.

5.- Almacenaje.

6.- Seguros de licencias de manejo.

7.- Otros no especificados.

D) APROVECHAMIENTOS

1.- Recargos.

2.- Multas.

3.- Gastos de Ejecución.

4.- Reintegros.

5.- Fianzas que se hagan efectivas.

6.- Conmutación de penas.

7.- Indemnizaciones.

8.- Administración de contribuciones federales y municipales.

9.- Venta de Bases para Licitaciones Públicas.

10.- Otros no especificados.

II. INGRESOS COORDINADOS

1. Impuestos Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
2. Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

III. INCENTIVOS ECONOMICOS

1. Incentivos económicos.
2. Multas Administrativas Federales No Fiscales.

IV. PARTICIPACIONES FEDERALES

1. Fondo General de Participaciones.
2. Fondo de Fomento Municipal.
3. Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

V. INGRESOS EXTRAORDINARIOS

- 1.- Ramo 20 Desarrollo Social.
- 2.- Ramo 33 Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
- 3.- Ramo 33 Fondo 5 Infraestructura Educativa.
- 4.- Ramo 39 Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.
- 5.- Otros Convenios Federales.
- 6.- Otros Recursos Federales.
- 7.- Ingresos por Recuperaciones Diversas.

Artículo 3. Los impuestos, derechos y contribuciones especiales que no sean pagados dentro del plazo legal previsto en las Leyes Fiscales, causarán recargos en concepto de indemnización al fisco, de un seis por ciento mensual sobre el monto del saldo total insoluto, por cada mes o fracción que transcurra sin hacerse el pago.

Para los contribuyentes que obtengan prórroga o plazo para cubrir sus créditos fiscales, conforme a las disposiciones del Código Fiscal para el Estado de Morelos, además de otorgar la garantía respectiva, cubrirán el tres por ciento de recargos sobre saldos insolutos, en los términos del párrafo anterior.

Todos aquellos gastos de cobranza que se generen con motivo de la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, gastos de ejecución y embargo no rebasarán el doce por ciento del importe total del crédito fiscal.

Artículo 10. Para todos aquellos propietarios de vehículos que no hayan efectuado el canje de placas metálicas de circulación, realizado en el ejercicio fiscal de 2005, de acuerdo con la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SCT-2-2000, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2001, se aplicará una sanción de \$ 1,500.00 (Un mil quinientos pesos 00/100 M.N.), a partir del mes de abril del año 2007; sin perjuicio de las infracciones que se cometan por la circulación de vehículos con placas no vigentes, en los términos de lo dispuesto por el Reglamento de Tránsito y Transportes para el Estado de Morelos, así como de la imposición de las multas correspondientes.

Artículo 15. Se otorga un subsidio fiscal a los particulares que, para la obtención de su licencia de conducir, cumplan con lo dispuesto en la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Morelos y su Reglamento, y se encuentren obligados al pago del impuesto adicional respectivo y de los derechos establecidos en la fracción I del artículo 84 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, así como en la Ley de Ingresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de 2007, cuando se trate de los siguientes contribuyentes:

- a). Los trabajadores de los Gobiernos Estatal y Municipales y los estudiantes del sistema educativo estatal, y
- b). Los choferes del servicio público local de transporte en sus diversas modalidades, que para la obtención de la licencia de conducir cuenten con la constancia de capacitación del curso básico de operadores del servicio público concesionado.

Los contribuyentes referidos en los incisos que anteceden, gozarán de un subsidio fiscal, con cargo al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, en los siguientes conceptos y porcentajes:

CONCEPTO	HASTA UN
----------	----------

Los contribuyentes referidos en el inciso a)

1) Expedición de Licencia con vigencia de 5 años para automovilista, así como su impuesto adicional respectivo.	50%
---	-----

Los contribuyentes referidos en el inciso b)

1) Expedición de Licencia con vigencia de 5 años para chóferes, así como su impuesto adicional respectivo.	50%
--	-----

Los interesados que deseen obtener el subsidio fiscal a que se refiere el presente Artículo, deberán presentar a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Morelos, por conducto de la Subsecretaría de Ingresos, la solicitud correspondiente para el otorgamiento del subsidio fiscal, firmando bajo protesta de decir verdad que son ciertos los datos aportados, además de anexar el documento con el que se demuestre su carácter de trabajadores de los gobiernos estatal y municipales, estudiantes del sistema educativo estatal o chóferes del servicio público local de transporte en sus diversas modalidades.

Corresponde a la Secretaría de Finanzas y Planeación, a través de la Subsecretaría de Ingresos, la recepción, análisis y resolución de las solicitudes presentadas, valorando cada una de ellas a efecto de determinar el porcentaje de subsidio a conceder, registrando en todos los casos los subsidios otorgados.

El presente Artículo entrará en vigor a partir del día 1 de enero de 2007 y tendrá una vigencia hasta el día 31 de diciembre de 2007; con excepción de los contribuyentes cuya licencia de conducir hubiese fenecido su vigencia en el ejercicio fiscal 2006, que sólo podrán gozar del presente subsidio durante los meses de enero y febrero del ejercicio 2007.

Artículo 18. Se otorga un apoyo a los contribuyentes en el Estado que, conforme a la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos y a la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del año 2007, se encuentren obligados al pago de las contribuciones señaladas en el párrafo siguiente.

Los contribuyentes gozarán del estímulo consistente en el otorgamiento de un subsidio fiscal, con cargo al presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, en los siguientes conceptos y porcentajes:

CONCEPTO	HASTA UN
----------	----------

Impuesto sobre adquisición de vehículos automotores usados	100%
--	------

Derechos por servicios de control vehicular, que se causen por depósito para trámites de baja de otro Estado.	50%
---	-----

Impuesto adicional causado por el pago de la contribución señalada en la fracción I.	100%
--	------

El impuesto adicional se subsidiará en el mismo porcentaje en que se otorgue el subsidio fiscal.

Corresponde a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Morelos, a través de la Subsecretaría de Ingresos, la aplicación del presente Artículo, así como la recepción, análisis y resolución de las solicitudes presentadas, valorando cada una de ellas a efecto de determinar el porcentaje de subsidio que se concederá, registrando en todos los casos los subsidios otorgados.

El presente Artículo entrará en vigor el día 1 de enero de 2007 y tendrá vigencia hasta el día 31 de marzo del mismo año.

Como se observa, los artículos 1, 2 y 3 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos establecen los conceptos y montos que el Gobierno local estima recibir en el ejercicio fiscal de dos mil siete. El Municipio actor impugna estas disposiciones porque incluyen entre los rubros por los cuales el Gobierno del Estado recibirá ingresos, aquellos derivados del servicio de control vehicular, los impuestos establecidos sobre la prestación de este servicio, el impuesto adicional cobrado sobre los anteriores y las multas relacionadas con los mismos. Por su parte, el artículo 10 de esta Ley establece una sanción pecuniaria para quienes aún no hayan realizado el canje de placas de sus autos, iniciado durante el ejercicio fiscal del dos mil

cinco. El artículo 15 establece un subsidio con cargo al presupuesto del Gobierno del Estado en favor de tres categorías de particulares —trabajadores de los gobiernos estatal y municipal, estudiantes del sistema educativo estatal y choferes del servicio público estatal— en la obtención de su licencia de conducir, mientras que el artículo 18 establece igualmente un subsidio con cargo al presupuesto del Gobierno del Estado en favor de los obligados a pagar el impuesto sobre adquisición de vehículos automotores usados, el impuesto adicional a esta última contribución y los derechos generados por el servicio de control vehicular que se causen por depósito para trámites de baja en otro Estado.

El Municipio actor afirma que estas disposiciones violan el artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución Federal que establece lo siguiente:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

[...]

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

[...]

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

[...]

Este precepto constitucional establece que los Municipios se encargarán de prestar, entre otros, los servicios públicos de seguridad pública, en los términos previstos en el artículo 21 constitucional, el de policía preventiva y el de tránsito. Tras los incisos que enumeran estas funciones y servicios públicos, este artículo constitucional establece que los municipios tienen la obligación de observar, sin perjuicio de su competencia constitucional, lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Para resolver el punto jurídico que centra este último concepto de violación, este Tribunal Pleno considera necesario traer a colación los criterios que esta Suprema Corte ha utilizado en casos en los que ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre los alcances de la materia “tránsito” en el contexto de las relaciones entre Municipios y Gobiernos estatales. Debemos recordar, en particular, lo resuelto en la controversia constitucional 6/2001, interpuesta por el Ayuntamiento del Municipio de Juárez, Chihuahua, y resuelta por este Tribunal Pleno el veinticinco de octubre de dos mil uno.

En aquella ocasión subrayamos que la reforma constitucional publicada el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres en el Diario Oficial de la Federación fue la que introdujo en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal un listado de funciones y servicios públicos que correspondería prestar a los municipios. Se destacó que el propósito de dicha reforma fue fortalecer el ámbito de competencias de los municipios, razón por la cual debía subrayarse con especial énfasis la titularidad municipal de las materias ahí establecidas y el hecho de que la participación de las autoridades estatales en las mismas estaba constitucionalmente permitida cuando así se estableciera en las leyes locales, pero también cuando dicha participación resultara imprescindible.

También subrayamos que la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de ese año, a pesar de introducir importantes modificaciones al régimen municipal, mantuvo en lo esencial al servicio público de tránsito como un servicio de competencia municipal y fortaleció, en lo que a este aspecto se refiere, el principio de que la prestación y el ejercicio de las funciones y servicios públicos señalados en la fracción III del artículo 115 constitucional son de la estricta competencia de este nivel de gobierno. Por ello, los Estados sólo excepcionalmente estarían en condiciones de prestar dichas funciones: cuando así lo decidieran los ayuntamientos y lo solicitaran a las legislaturas de sus Estados o bien cuando existiera un convenio entre ellos en estos términos.

En la controversia 6/2001 retomamos la línea de argumentación iniciada al resolver la controversia constitucional 2/98 interpuesta por el Gobierno del Estado de Oaxaca, fallada el veinte de octubre de mil novecientos noventa y ocho, en la que habíamos afirmado “[q]ue el concepto de tránsito queda comprendido dentro de la materia de vías de comunicación y, por tanto, su regulación y la prestación del servicio se ejerce en los tres niveles de gobierno de acuerdo a sus respectivos ámbitos de jurisdicción”. Señalamos que la prestación coordinada de este servicio por parte de los tres niveles de gobierno permitía que “el servicio público federal de tránsito se proporciona en los caminos y puentes de jurisdicción federal, el servicio público estatal de tránsito se proporciona en los caminos y puentes de jurisdicción estatal, así como en las zonas urbanas no atendidas por los municipios; y el servicio público municipal de tránsito se presta en las zonas urbanas, habida cuenta que, en términos generales, los caminos que comunican a unas zonas urbanas con otras de la misma clase son de jurisdicción federal o estatal”.

Sobre la base de lo anterior, destacamos que no era dable afirmar que las legislaturas de los Estados carecen totalmente de facultades en esta materia. Especialmente importante para el presente asunto es la conclusión del Tribunal Pleno según la cual no puede afirmarse que “del hecho de que la prestación del servicio público de tránsito corresponda a los Municipios pueda desprenderse que también a ellos corresponde dictar las normas generales de regulación de tal servicio, pues se trata de una facultad diversa, a saber, la facultad legislativa que corresponde a los Congresos locales y a los Municipios la reglamentación en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, sujetos a las leyes estatales”.

En aquella ocasión, por tanto, apuntamos que el elemento del “respectivo ámbito de jurisdicción” sería un criterio importante en la delimitación de las atribuciones constitucionales de los distintos entes u órdenes jurídicos parciales en el ámbito de la realidad correlacionado con la materia “tránsito”.

El Tribunal Pleno precisó que “[l]o anterior, aplicado a la materia de tránsito, significa que los municipios deberán observar las leyes federales y estatales respectivas y sujetarse, tanto al hacer uso de su facultad de aprobación de reglamentos de tránsito, como al prestar el servicio de tránsito, a la normativa consignada en dichas leyes, las que, desde luego, no podrán desvirtuar la competencia del Municipio para regular las cuestiones específicas de tránsito aplicables a su ámbito de jurisdicción territorial, ni sustraer su facultad primigenia de prestar el servicio, salvo que así lo haya decidido el Ayuntamiento respectivo”²⁰.

Con base en lo anterior, el Tribunal Pleno determinó que la delimitación de competencias entre los Congresos de los Estados y los Municipios debe realizarse atendiendo a dos criterios: 1) el ámbito geográfico en el que la regulación se proyecta, y 2) las propias características de las cuestiones reguladas: si se trata de disposiciones que otorgan homogeneidad al Estado, esto es, de una regulación marco del servicio de tránsito, su titularidad será estatal; si se trata de disposiciones referidas a las peculiaridades y necesidades propias de la prestación de este servicio en cada jurisdicción municipal, su titularidad será municipal. Este Pleno consideró que esta facultad municipal incluye la de determinar las normas y criterios para administrar, organizar, planear y operar este servicio dentro de cada Municipio. En palabras del Tribunal Pleno:

Por tanto, para delimitar la competencia estatal y municipal en la regulación de tránsito debe atenderse, por una parte, al espacio geográfico materia de regulación, es decir corresponderá a la legislatura estatal el establecer la normativa correspondiente a las vías de comunicación estatal y a los municipios las de las vías ubicadas dentro de su jurisdicción; y, por la otra, a la materia propia de tránsito objeto de regulación, correspondiendo a la legislatura estatal dar la normatividad general que debe regir en el Estado a fin de dar homogeneidad al marco normativo de tránsito en el Estado, esto es, corresponderá a la legislatura estatal emitir las normas sobre las cuales debe prestarse el servicio público y a los ayuntamientos la reglamentación de las cuestiones de tránsito específicas de sus municipios que, por tanto, no afectan ni trascienden en la unidad y coherencia normativa que deba existir en todo el territorio del Estado por referirse a las peculiaridades y necesidades propias de sus respectivos ámbitos de jurisdicción territorial, como lo son las normas y criterios para administrar, organizar, planear y operar el servicio de tránsito a su cargo²¹.

En aplicación de los anteriores criterios, el Tribunal Pleno determinó que la competencia normativa de los Congresos de los Estados se extiende a, entre otros, los siguientes rubros: el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas de los vehículos, los requerimientos necesarios para que éstos circulen, las reglas a las que deben sujetarse los pasajeros y peatones respecto de su circulación, estacionamiento, seguridad, infracciones y sanciones, las facultades de las autoridades de tránsito y los medios de impugnación de los actos de autoridades en esta materia:

Partiendo de lo expuesto, cabe concluir que corresponderá a la Legislatura estatal emitir las normas que regulen la prestación del servicio público de tránsito a fin de darle uniformidad en todo el Estado, lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, los requerimientos que los vehículos deben cumplir para su circulación, las reglas que deben observar los conductores y pasajeros, las autorizaciones para conducir los diferentes tipos de vehículos mediante la emisión de las licencias correspondientes, las reglas que deben observar los conductores y pasajeros y las reglas generales de circulación, de estacionamiento, de seguridad, las conductas que se considerarán infracciones y las sanciones correspondientes, los medios de defensa con que cuenten los gobernados contra los actos de las autoridades de tránsito y el procedimiento al que debe sujetarse, las facultades de las autoridades estatales de tránsito, etcétera²².

Complementariamente, determinamos que las facultades de creación normativa de los Municipios pueden desplegarse al menos respecto de los siguientes rubros: administración, organización, planeación y operación del servicio de tránsito que se preste dentro de su jurisdicción para que el mismo sea continuo, uniforme,

²⁰ *Ibid.*, fojas 128-129.

²¹ *Ibid.*, p. 129.

²² *Ibid.*, pp. 133-134.

permanente y regular. Para este Tribunal Pleno, lo anterior implica que los Municipios pueden regular el sentido de circulación de las calles y avenidas, el horario para la prestación de los servicios administrativos, el reparto competencia entre las diversas autoridades municipales en materia de tránsito, las reglas de seguridad vial en el municipio y los medios de impugnación contra los actos de las autoridades municipales, de manera no limitativa:

Por su parte, competirá a los Ayuntamientos la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio dentro de su ámbito de jurisdicción a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular, lo que significa la regulación del sentido de la circulación en las avenidas y calles, el horario para la prestación de los servicios administrativos, la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, las señales y dispositivos para el control de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio, los medios de defensa contra actos de autoridades municipales y el procedimiento relativo, entre otras²³.

Recoge estas consideraciones la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno:

TRANSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICION DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTICULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADIRIA LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUAREZ. Si bien el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional reserva al tránsito como una de las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios, ello no significa que las Legislaturas de los Estados estén impedidas para legislar en esa materia, porque tienen facultades para legislar en materia de vías de comunicación, lo que comprende al tránsito y, conforme al sistema de distribución de competencias establecido en nuestra Constitución Federal, tal servicio debe ser regulado en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La interpretación congruente y relacionada del artículo 115, fracciones II, segundo párrafo, y III, penúltimo párrafo, que establecen las facultades de los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones y la sujeción de los Municipios en el desempeño de las funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo conforme a lo dispuesto por las leyes federales y estatales, junto con la voluntad del Organismo Reformador de la Constitución Federal manifestada en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora del proyecto de reformas del año de 1999 a dicho dispositivo, permiten concluir que corresponderá a las Legislaturas Estatales emitir las normas que regulen la prestación del servicio de tránsito para darle uniformidad en todo el Estado mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo (lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, la emisión de las calcomanías y hologramas de identificación vehicular, la expedición de licencias de conducir, así como la normativa general a que deben sujetarse los conductores y peatones, las conductas que constituirán infracciones, las sanciones aplicables, etcétera), y a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular (como lo son las normas relativas al sentido de circulación en las avenidas y calles, a las señales y dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de los servicios administrativos y a la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, entre otras). Atento a lo anterior, la Ley de Tránsito del Estado de Chihuahua no quebranta el artículo 115, fracciones II y III, inciso h), de la Constitución Federal, ni invade la esfera competencial del Municipio de Juárez, pues fue expedida por el Congreso del Estado en uso de sus facultades legislativas en la materia y en las disposiciones que comprende no se consignan normas cuya emisión corresponde a los Municipios, sino que claramente se precisa en su artículo 5o. que la prestación del servicio público de tránsito estará a cargo de los Municipios; en su numeral 7o. que la aplicación de la ley corresponderá a las autoridades estatales y municipales en sus respectivas áreas de competencia y en el artículo cuarto transitorio que los Municipios deberán expedir sus respectivos reglamentos en materia de tránsito²⁴.

Pues bien, a la luz de las anteriores consideraciones, a juicio de este Pleno es claro que los argumentos del Municipio actor son infundados. Los artículos de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos arriba transcritos e impugnados por el Municipio actor, regulan la forma en que el Gobierno del Estado recibirá los ingresos —vía impuesto y derechos— o cómo contribuirá económicamente —vía subsidios— respecto de los siguientes servicios en materia de tránsito: 1) servicio de control vehicular, 2) canje de placas y 3) licencias de conducir.

²³ Ibid, p. 134.

²⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 137/2001 de este Tribunal Pleno, visible en la página 1044 del tomo XV (enero de 2002) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (novena época).

Y como lo determinó este Tribunal Pleno al resolver la mencionada controversia constitucional 6/2001, estos rubros ocupan un lugar dentro de la materia "tránsito" que no cae dentro del segmento que competencialmente corresponda regular en exclusiva a los municipios. Se trata de rubros que, por un lado, se extienden más allá del perímetro jurisdiccional de los municipios, al tener una trascendencia estatal —la placas que han de tener todos los automóviles del Estado, el control vehicular a nivel estatal de éstos, así como las licencias que han de portar todos los conductores— y, por el otro, las características de los mismos exigen una regulación homogénea y uniforme, al no circunscribirse a ningún Municipio en lo particular, sino a las condiciones generales que deben satisfacer todos los automóviles y todos los conductores del Estado.

En consecuencia, al no tratarse de aspectos que, en el contexto de lo que se considera "tránsito", corresponda regular a los municipios exclusivamente, o respecto de los cuales sea necesario atender a las peculiaridades de la prestación de este servicio en cada uno de los territorios municipales, este Pleno estima que no es inconstitucional que el legislador del Estado de Morelos haya determinado que los ingresos derivados de dichos rubros pertenezcan al Estado y no a los municipios.

El actor también impugna el artículo 18 de la Ley de Ingresos estatal, que establece la forma en que el Estado debe subsidiar a cierta categoría de contribuyentes respecto del impuesto sobre adquisición de vehículos automotores usados, respecto del impuesto adicional a esta última contribución y respecto de los derechos generados por el servicio de control vehicular por depósito para trámites de baja en otro Estado.

Sin embargo, este Pleno tampoco aprecia que esta disposición legal tenga vicios de inconstitucionalidad. Ni el impuesto generado por la adquisición de vehículos automotores usados, ni el impuesto adicional causado por el cobro del anterior tienen una relación directa o indirecta con el servicio de tránsito en general, sino con un supuesto de generación de la riqueza que el legislador local grava en favor del erario del Estado y, por tanto, no existe una relación con la materia a la que el Municipio actor anuda la violación de sus competencias constitucionales. Por ello, no son ingresos derivados de la prestación de servicios de naturaleza municipal que deban ingresar a la hacienda de este nivel de gobierno, en los términos prescritos por el artículo 115, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal y, por tanto, este artículo tampoco resulta inconstitucional.

Finalmente, este Tribunal Pleno considera infundado el argumento del Municipio actor según el cual el artículo 14 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos es inconstitucional. Este artículo prescribe lo siguiente:

Artículo 14. El presente Artículo tiene como finalidad otorgar subsidios fiscales a los contribuyentes que, en términos del artículo 83 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos y la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del año 2007, se encuentran obligados a pagar los derechos por concepto de registro de nacimientos ordinarios y extemporáneos, matrimonios, constancias de inexistencia de registro, aclaraciones de actas, búsqueda de actas y anotaciones marginales, así como la expedición de las actas relativas a esos servicios, que realice la Dirección General del Registro Civil del Estado de Morelos, quienes gozarán de un subsidio fiscal de hasta un 100% de dichos derechos, así como el impuesto adicional respectivo, con cargo al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre del año dos mil siete.

Para el cumplimiento del presente Artículo el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos y sus correlativos municipales, tendrán a su cargo la elaboración de la solicitud de otorgamiento de los subsidios fiscales que señala el presente Artículo, mediante oficio dirigido al Director General del Registro Civil del Estado de Morelos, en el que se expresen las circunstancias especiales del caso, así como la notoria condición económica desfavorable de los contribuyentes sobre quienes verse dicha solicitud.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Morelos será la unidad que promueva y gestione en el Estado la realización de campañas públicas gratuitas de registro de nacimientos ordinarios y extemporáneos, matrimoniales, constancias de inexistencia de registro, aclaración de actas, búsqueda de actas y anotaciones marginales, así como la expedición de las actas relativas a estos servicios, en coordinación con los Oficiales Municipales del Registro Civil. Sin perjuicio de cualquier otro tipo de campaña que el Registro Civil realice a nivel estatal o municipal en beneficio de la población morelense o a través de las Secretarías de Despacho del Ejecutivo Estatal, como sería la Campaña Permanente para Adultos Mayores, de conformidad con el Acuerdo Estatal para el Campo en el Estado de Morelos, para lo cual dichas Secretarías de Despacho o Municipales promoverán y gestionarán la campaña enviando a la Dirección General del Registro Civil el oficio de otorgamiento de subsidio fiscal respectivo.

Corresponde a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Morelos, a través de la Subsecretaría de Ingresos, la aplicación, recepción, análisis y resolución de las solicitudes presentadas, valorando cada una de ellas a efecto de determinar el porcentaje de subsidio a conceder, registrando los subsidios fiscales otorgados, para lo cual el Director General del Registro Civil le remitirá las solicitudes anteriormente mencionadas.

La Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado resolverá cualquier duda o controversia que se suscite con motivo de la interpretación y cumplimiento de este Artículo.

El presente Artículo entrará en vigor el día 2 de julio de 2007 y tendrá una vigencia por los meses de julio y agosto de dicho ejercicio.

Este artículo establece, pues, que el Estado subsidiará a los contribuyentes en el pago de los derechos a que estén obligados por los siguientes servicios prestados por la Dirección General del Registro Civil del Estado de Morelos: registro de nacimientos y de matrimonios, constancias de inexistencia de registros, aclaraciones de actas, búsqueda de actas y anotaciones marginales, así como la expedición de las actas relativas a estos servicios. En opinión del Municipio actor este artículo sustrae de su esfera de competencias parte del servicio de registro civil que constitucional y legalmente le corresponde a él otorgar.

El argumento del Municipio actor es infundado. Contra lo que éste supone, la Constitución Federal no contempla al servicio del registro civil como de titularidad municipal con exclusividad. La fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal establece el listado de servicios que tienen a su cargo los Municipios, de la siguiente forma:

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b). Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d). Mercados y centrales de abasto.
- e). Panteones.
- f). Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i). Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

[...]

Como se observa de este precepto constitucional, los servicios de titularidad municipal son alumbrado público, tratamiento de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública, policía preventiva y tránsito. Además de estos servicios, la norma constitucional establece que los Municipios tendrán a su cargo los otros que establezcan las legislaturas de los Estados.

Por su parte, los dos últimos párrafos del artículo 130 de la Constitución Federal establecen lo siguiente:

Artículo 130. El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

[...]

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

El artículo 130 de la Constitución Federal establece que los actos relacionados con el estado civil de las personas se inscriben dentro de la esfera de competencias de las autoridades administrativas y que en esta materia la Federación, los Estados y los Municipios tendrán las facultades y las responsabilidades que determine la Ley.

Como se observa del contenido de ambos preceptos constitucionales, el servicio del registro civil no se encuentra adscrito constitucionalmente a ningún nivel de gobierno específico, sino que de la interpretación sistemática de ambas normas se concluye la posibilidad de que los tres niveles de gobierno participen en la prestación del mismo en la forma que lo determinen las leyes respectivas. Por tanto, no es cierto, como lo afirma el Municipio actor, que este servicio corresponda en exclusividad a su municipio y al ser una cuestión cuya definición se delega a los órganos legislativos, es claro que debe acudir a las leyes aplicables para poder determinar quien es el titular de este servicio en un determinado orden jurídico parcial del país.

El Municipio actor impugna el artículo 14 de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos porque establece un sistema de descuentos en los servicios prestados por la Dirección General del Registro Civil del Estado de Morelos, pues, en su opinión, este servicio es de titularidad municipal, no sólo desde la perspectiva constitucional, sino también desde la legal. Sin embargo, esta afirmación tampoco es correcta. Para ilustrar lo anterior, es necesario traer a colación los siguientes artículos del Código Familiar para el Estado Libre y Soberano de Morelos:

Título primero

Del Registro Civil

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo 419. Naturaleza y función. El Registro Civil es la institución de orden público y de interés social, por la cual el Estado inscribe, autoriza, certifica y da publicidad a los hechos y actos constitutivos, modificativos o extintivos del estado civil de las personas.

Artículo 420. Estructura del Registro Civil. El Registro Civil estará constituido por una Dirección General, que tendrá a su cargo coordinar las actividades registrales, establecer los criterios y normas para la prestación del servicio y supervisar y evaluar la operación de las oficialías; por un Archivo Central y por las Oficialías.

Como se observa de su contenido, los artículos 419 y 420 del Código Familiar del Estado de Morelos establecen que el Registro Civil es una institución a través de la cual el Estado certifica y da publicidad a los hechos y actos constitutivos, modificativos o extintivos del estado civil de las personas, el cual está constituido por una Dirección General, por un Archivo central y por las Oficialías.

Como se aprecia de la literalidad de estas disposiciones, la Dirección General del Registro Civil del Estado de Morelos es el órgano directivo de una institución de naturaleza estatal que realiza actos administrativos a nombre del Estado y no de ningún Municipio en particular. En este sentido, no es cierto, como lo afirma el Municipio actor, que las funciones desempeñadas por dicha Dirección estén previamente adscritas a su esfera de competencias y, por tanto, este Pleno no puede reprochar al legislador local disponer que los recursos generados por los servicios prestados por la mencionada Dirección sean de titularidad estatal, sobre todo, si el funcionamiento de esta institución se impute al orden estatal y no al municipal y, en consecuencia, no es inconstitucional su regulación de las condiciones de aplicación de beneficios y exenciones a sus usuarios.

Ahora bien, lo anterior no implica en modo alguno que los Municipios no puedan tener alguna participación legal en la prestación de este servicio, pues, como se señaló, la Constitución establece que los tres niveles de gobierno puedan coordinadamente contribuir a su realización y, en este sentido, deben interpretarse los artículos señalados por el actor, en los cuales se le asignan determinada participación en este servicio a los Municipios de su Estado. El Municipio actor señala centralmente los siguientes artículos de la Ley Orgánica Municipal:

Artículo 75. Cada Municipio tendrá como estructura administrativa la que determinen sus reglamentos, pero en todo caso contará con una secretaría del Ayuntamiento, una tesorería, una dependencia de atención de asuntos jurídicos; una dependencia encargada de la administración de servicios internos, recursos humanos, materiales y técnicos del Municipio, una dependencia encargada de la prestación de servicios públicos municipales, una dependencia encargada de la ejecución y administración de obras públicas, una

dependencia de atención de asuntos migratorios; otra de la seguridad pública y tránsito municipal, un cronista municipal, cuando menos una Oficialía del Registro Civil y una contraloría municipal.

Capítulo IV

De la Oficialía del Registro Civil

Artículo 90. En términos de lo dispuesto por el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es competencia del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales la celebración, registro y certificación de los actos que afecten el estado civil de las personas.

Para tal efecto, los Ayuntamientos, en apoyo del Registro Civil, designarán a los Oficiales del Registro Civil y determinarán el número y ubicación de las Oficialías que sean necesarias, considerando para ello las condiciones socioeconómicas, de distancias y demanda de la población para la prestación del servicio.

Artículo 91. Para ser Oficial del Registro Civil, se requiere contar con estudios en Licenciatura en Derecho o pasantía, debidamente acreditados.

Artículo 92. Son atribuciones de los oficiales del Registro Civil:

I. Autorizar los actos y actas relativas al estado civil de las personas, en la forma y casos que establece la codificación civil estatal, firmándolos de manera autógrafa;

II. Garantizar el cumplimiento de los requisitos que la legislación de la materia prevé para la celebración de los actos y el asentamiento de las actas relativas al estado civil y condición jurídica de las personas;

III. Efectuar en las actas las anotaciones y cancelaciones que procedan conforme a la ley, así como las que le ordene la autoridad judicial;

IV. Celebrar los actos del estado civil y asentar las actas relativas dentro o fuera de su oficina; por las actuaciones que se efectúen fuera de horas hábiles podrán tener una participación de acuerdo con la Ley de Ingresos de cada Municipio;

V. Mantener en existencia las formas necesarias para el asentamiento de las actas del Registro Civil y para la expedición de las copias certificadas de las mismas y de los documentos de apéndice;

VI. Recibir la capacitación y mantener la coordinación debida con la dependencia de la administración pública estatal encargada de la materia; y

VII. Dar por escrito el aviso a que se refiere el artículo 464 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos.

Los oficiales del Registro Civil percibirán la remuneración que para el efecto se fije, en el Presupuesto de Egresos del respectivo Municipio.

Como se observa de su transcripción, estas disposiciones legales regulan la forma en que los Municipios contribuirán a la integración y al funcionamiento de la Oficialías del Registro Civil, las cuales forman parte de la estructura del Registro Civil, según el artículo 420 del Código Familiar del Estado de Morelos. Sin embargo, el cuestionamiento realizado por el Municipio actor se endereza contra la regulación realizada respecto de los ingresos generados por los servicios prestados por la Dirección General del Registro Público, la cual, una vez más, no es reprochable constitucionalmente.

Análisis de la regularidad constitucional de los artículos 55, 56 y 57 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Jiutepec para el ejercicio fiscal comprendido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre del año dos mil siete.

Tras la operación de delimitación competencial en materia de tránsito realizada en el presente apartado, estamos en condiciones de abordar las impugnaciones que, en el segundo concepto de invalidez, atribúan vicios de inconstitucionalidad a los siguientes artículos:

Capítulo cuarto

En los aprovechamientos

Sección primera

Artículo 55. De acuerdo a los (sic) establecido en la Ley General de hacienda Municipal del Estado de Morelos que establece que la autoridad para imponer sanción, tomará en cuenta la importancia de la infracción, condiciones del causante y la conveniencia de acabar con las prácticas establecidas, tanto de evadir la prestación fiscal, cuanto para infringir en cualquier otra forma, las disposiciones legales, se aplicaran los criterios establecidos en el Reglamento de Tránsito y Transportes para el Estado de Morelos y el Reglamento de Tránsito del Municipio de Jiutepec.

Artículo 56. En relación a las infracciones de tránsito y a fin de evitarse rezagos se aplicará un descuento de manera escalonada por pronto pago en los 10 primeros días hábiles que ampara la infracción, de la siguiente manera: cuando se realice el pago del primer al tercer día será el 40%, cuando el pago se realice entre el cuarto y el sexto día será el 30%, cuando se haga el pago entre el séptimo y el décimo día sea del 20%, en relación al servicio público con y sin itinerario fijo del Municipio de Jiutepec, se aplicará un descuento del 80% del primer al tercer día, del cuarto al sexto día 60%, del séptimo al décimo día el 40%, siempre que no rebasen los topes mínimos de: importe, tasa y cuota de la presente ley.

Artículo 57. No tendrá aplicación el artículo anterior en los siguientes supuestos: cuando se conduzca en estado de ebriedad, bajo los efectos de alguna droga o enervante, por exceso de velocidad, daños a terceros y reincidencia entre otros que se determine por la comisión de seguridad pública, tránsito y transporte con y sin itinerario fijo del Municipio de Jiutepec.

Los argumentos formulados por el Municipio actor contra estos artículos son infundados. En realidad, sólo los artículos 56 y 57 de la Ley de Ingresos del Municipio actor regulan cuestiones que pueden influir en los recursos percibidos por el Municipio actor, que es el aspecto que resulta relevante desde la perspectiva de los conceptos de invalidez sobre este punto, dado que el artículo 55 simplemente establece que las autoridades encargadas de aplicar las multas de tránsito tomarán en consideración los criterios establecidos en el Reglamento de Tránsito y Transportes del Estado de Morelos y en el Reglamento de Tránsito del Municipio de Jiutepec. Los otros dos preceptos prevén en qué condiciones se harán descuentos en el pago de multas por infracciones de tránsito cuando su pago se realice con prontitud.

Sin embargo, contra lo afirmado por el Municipio actor, esta regulación no vulnera el artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, porque, aunque el Municipio actor efectivamente va a percibir, como establece su propia Ley de Ingresos en su artículo 28, lo que derive de la satisfacción de las multas por infracciones a los reglamentos de tránsito municipal y estatal, la competencia para regular el importe de las mismas no es exclusiva suya, porque el cobro de multas de tránsito no es asimilable al cobro de derechos por la prestación de un servicio público municipal. A diferencia de estos últimos, que podrían encuadrarse en el inciso c) de la fracción IV del artículo 115 (que hace alusión a los "ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo"), las multas no son una contraprestación por la prestación de servicios relacionados por el tránsito, sino instituciones jurídicas destinadas a desincentivar conductas ciudadanas que afectan negativamente el tránsito municipal.

Los ingresos generados por el cobro de multas de tránsito deben ser contemplados como el producto de la aplicación de un sistema de sanciones administrativas orientado a asegurar la viabilidad del tránsito municipal y no como una institución sobre la cual tengan competencia regulativa exclusiva. El impacto positivo que puedan tener estas percepciones en la arcas del Municipio es un fin contingente al esencialmente buscado por las multas pecuniarias relacionadas a la realización de conductas consideradas perjudiciales para el tránsito municipal, esto es, disuadir a la población de atentar contra el buen funcionamiento y seguridad del tránsito en la localidad y, en este sentido, este Tribunal Pleno estima que el Estado retiene competencias normativas relativas a la determinación de su monto, con independencia de que las mismas operen a la postre como una fuente de ingresos municipal.

NOVENO. Efectos. A continuación, este Tribunal Pleno procede a determinar los efectos de la presente resolución.

La fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 de la Constitución Federal establecen que esta Suprema Corte debe determinar "[l]os alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda".

Existen otras normas que es adicionalmente necesario tomar en consideración al analizar la cuestión de los efectos del pronunciamiento de la Corte en un caso particular. Así, en primer lugar, es necesario atender a lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal, que establece lo siguiente:

La declaración de invalidez a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

Como se desprende de esta norma constitucional, las sentencias dictadas en vía de controversia constitucional, por regla general no están destinadas a tener efectos retroactivos, con las excepciones ligadas a las particularidades características de la materia penal. Es necesario, sin embargo, realizar una interpretación sistemática de este precepto en conjunción con el primer párrafo del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, según el cual "[l]as sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación" y conjunción con lo dispuesto por las fracciones V y VI del artículo 41 de la mencionada Ley, que prevén las distintas modalidades que pueden adquirir las sentencias en estos juicios:

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; y

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

Como puede observarse, estas dos últimas fracciones del artículo 41 de la Ley reglamentaria prevén la posibilidad de que las sentencias dictadas en controversias constitucionales no sólo declaren la validez o invalidez de normas generales o de los actos impugnados, sino también que condenen o absuelvan a algún órgano público y fijen, en su caso, un plazo determinado para cumplir la determinación de esta Suprema Corte.

Por tanto, resulta claro que aunque la regla general es que las ejecutorias que ponen fin a una controversia constitucional no pueden tener efectos retroactivos, con las excepciones propias de la materia penal, los efectos de las sentencias en estos juicios pueden presentar dos modalidades distintas, que permiten a esta Suprema Corte determinar los efectos que mayor efectividad otorguen a sus decisiones constitucionales: 1) declarativos y 2) prescriptivos o restitutorios. Para comprender más cabalmente los alcances de estas dos modalidades, conviene traer a colación dos precedentes sentados por este Tribunal Pleno: la controversia constitucional 5/2004 promovida por el Municipio de Purépero, Michoacán, resuelta el ocho de junio de dos mil cuatro, y la controversia constitucional 10/2005, promovida por el Poder Judicial del Estado de Baja California, resuelta el ocho de diciembre de dos mil cinco.

Al resolver la controversia constitucional 5/2004, este Tribunal Pleno analizó un caso en el que un Municipio michoacano reclamaba del Poder Ejecutivo de ese Estado la falta de entrega puntual e íntegra de recursos federales tutelados por los principios hacendarios municipales previstos por la fracción IV del artículo 115 constitucional. En aquel caso consideramos que la sentencia no podía limitarse a declarar la invalidez de los actos reclamados, sino que era necesario establecer en la misma los cursos de acción necesarios para resarcir al Municipio de los daños constitucionalmente resentidos, esto es, la emisión de una resolución de condena, dentro de la cual se indicó el reintegro "real" de los recursos indebidamente retenidos a dicho municipio —condena que incluyó los intereses generados por la omisión en la entrega de los mencionados recursos—:

Como en la presente controversia no se está en el caso de declarar la invalidez de normas, procede aplicar la regla general expresada en el primer párrafo del artículo transcrito, y precisar simplemente las acciones necesarias para resarcir al Ayuntamiento actor por los daños derivados de las retenciones de recursos que indebidamente sufrió.

De ese asunto derivó la siguiente tesis de jurisprudencia:

RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONOMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORANEA GENERA INTERESES. La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 -que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos-, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes.²⁵

²⁵ Tesis de jurisprudencia plenaria 46/2004, visible en la página 883 visible en el tomo XIX del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (novena época, junio de 2004).

Por su parte, al resolver la controversia constitucional 10/2005, este Tribunal Pleno analizó un caso en el cual el Poder Judicial del Estado de Baja California reclamaba a los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales, la omisión de incluir en su presupuesto anual recursos que inicialmente había propuesto y que, en su opinión, se tornaban necesarios para su adecuado funcionamiento institucional. En aquel caso, este Tribunal Pleno consideró que dicha omisión vulneraba el contexto legal que regula la participación jurídica de los Poderes Ejecutivo y Judicial respecto de la determinación del Presupuesto anual que establece el Legislativo así como, de modo señalado, la garantía de autonomía del Poder Judicial actor establecida en el artículo 116, fracción IV, inciso c) constitucional. Como en el caso anterior, el Tribunal Pleno consideró que una sentencia declarativa era insuficiente y determinó en consecuencia condenar al Congreso del Estado de Baja California a entregar al Poder Judicial local los recursos que indebidamente no recibió, contabilizándolos desde el momento de la presentación de la demanda. Así lo expresó el Pleno:

[S]e precisa que los efectos de la invalidez declarada en los considerandos décimo primero y décimo segundo que anteceden cobran vigencia a partir del día nueve de febrero del año dos mil cinco (fecha en que fue presentada la demanda) y consisten en que el Congreso del Estado de Baja California, sin dilación alguna tome las medidas indispensables para que se haga la transferencia efectiva de recursos por la cantidad de cuatro millones ciento cincuenta y nueve mil pesos (que es la diferencia entre el presupuesto aprobado en el año de dos mil tres por la cantidad de nueve millones ciento cincuenta y nueve mil pesos y el aprobado para el presente año por la cantidad de cinco millones de pesos) a favor del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial actor, por conducto de su Presidente.

No obsta a lo anterior el contenido del artículo 45, de la propia ley, en el sentido de que "la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos"; pues la recta inteligencia de esa prohibición lleva a la conclusión de que no se puede reparar lo sucedido con anterioridad a la fecha de presentación de la demanda, tan es así que, por ello, en el Capítulo Segundo, Sección Segunda, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevé la suspensión del acto que motive la controversia constitucional, medida que tiene como finalidad, entre otras, que la sentencia de invalidez pueda surtir efectos a partir de la fecha de presentación de la demanda.

Como puede observarse, el Tribunal Pleno interpretó que no puede hablarse propiamente de retroactividad en los efectos de una controversia constitucional si éstos empiezan a surtir desde el momento de la presentación de la demanda y no antes. Sin embargo, el punto relevante para la resolución del presente asunto, es la prescripción contenida en dicha sentencia consistente en la obligación del Congreso del Estado de Baja California de entregar al Poder Judicial actor los recursos económicos que indebidamente no le fueron asignados en el presupuesto de egresos de esa entidad federativa, entrega cuyo alcance debía calcularse a partir del momento de la presentación de la demanda. De este caso derivó la siguiente tesis de jurisprudencia:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ EXCEPCIONALMENTE PUEDE SURTIR EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA DE PRESENTACION DE LA DEMANDA. El artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su primer párrafo, la regla general de que las sentencias pronunciadas en las controversias constitucionales surtirán sus efectos a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en su segundo párrafo, otro mandato de observancia igualmente genérica en el sentido de que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios y disposiciones legales aplicables de esta materia; asimismo, el artículo 14 del mismo ordenamiento dispone que tratándose de las controversias constitucionales, el Ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva; de todo lo cual se concluye que este Alto Tribunal, cualquiera que sea la materia, puede indicar en forma extraordinaria que la declaración de invalidez sea efectiva a partir de la fecha de la presentación de la demanda, cuando por virtud de la suspensión de los actos reclamados se hayan mantenido las cosas en el estado en que se encontraban al momento de la promoción de la controversia, o bien desde el momento en que se hubiese otorgado esa medida cautelar, cuando su concesión ocurrió con posterioridad a la presentación de aquélla²⁶.

Pues bien, en el presente caso este Tribunal Pleno estima que los efectos del pronunciamiento invalidatorio de la Corte deben ser en parte declarativos y en parte restitutorios. Esta Suprema Corte estima que los efectos de las declaraciones de invalidez efectuadas en el considerando anterior deben concretarse del siguiente modo:

²⁶ Tesis de jurisprudencia plenaria 71/2006, visible en la página 1377 del tomo XXIII del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (novena época, mayo de 2006).

En primer lugar, por lo que se refiere a la inconstitucionalidad de los artículos 62, 67 y segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos, vigente en el ejercicio fiscal dos mil siete, el efecto de la declaración de invalidez es que el Municipio actor está autorizado a no tomar en consideración las limitaciones en el destino de los ingresos que se han estimado contrarias a la Constitución, en los términos detallados en el considerando anterior, por lo que reste del ejercicio fiscal dos mil siete, a partir de la fecha de notificación de la presente resolución.

En segundo lugar, por lo que se refiere a los descuentos y liberaciones de pago contenidas en los artículos 44 a 49 y 51 a 54 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos, vigente en el ejercicio fiscal dos mil siete, el efecto de la invalidez es que los mismos no resulten vinculantes para el Municipio actor, en lo que concierne a las contribuciones y pagos todavía no devengados, por lo que resta del ejercicio fiscal dos mil siete, a partir de la fecha de notificación de la presente resolución.

Finalmente, por lo que se refiere a la declaración de invalidez del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos y del inciso a) del artículo 123 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, en la parte que establece "5% pro-universidad", el efecto de esta resolución es que el Poder Legislativo demandado deba restituir al Municipio actor el equivalente al 5% de lo recaudado por concepto de impuesto adicional al impuesto sobre traslado de dominio y el 5% por concepto de impuesto adicional a los derechos sobre fraccionamientos. Los montos correspondientes a estos conceptos deberán cuantificarse sobre la base de los documentos acreditativos de su entrega a la Universidad por parte del Municipio actor. De conformidad con lo anterior y una vez cuantificado el monto a restituir, el Poder Legislativo demandado deberá presupuestar su entrega al Municipio actor en la primera oportunidad que para ello tenga, a partir de la fecha de notificación de la presente resolución, debiendo informar de ello a esta Suprema Corte.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos.

SEGUNDO. Se sobresee la presente controversia respecto de los artículos 6, 23 al 28, 43 al 48, 59 al 64, 76 al 79, 84, 103 al 106, 109, 110 a 112, 116 a 118 y 125 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos; artículo 27, fracción XLVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos; los artículos 4, fracción II, inciso c) y d), 11, fracción IX, 16, fracciones III y IV, 24 y 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Morelos y respecto de la Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Morelos y su Reglamento, así como los artículos 2, fracción VII, 5, fracción XIX, 11 y 18 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos.

TERCERO. Se sobresee la presente controversia constitucional respecto de los artículos 114 y 115, fracción IV, cuarto párrafo de la Constitución del Estado de Morelos; los artículos 7, 8, 9, 10, 12, 14 y 17 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Morelos, el artículo 26, fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, y los artículos 3, 38, fracción XIII y 116 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, y los artículos 80 y 81 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos.

CUARTO. Se declara la validez de los artículos 9, 23, 28, 28.1, 29, 31, 31.6, punto 4, 32, 32.4, inciso j), 40, 40.1, 40.3, 40.7, 42, 43, 50, 55, 56, 57, 59, 61, 62, 65, 70, 71, 72, 75, 76 y transitorios séptimo y octavo de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal comprendido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre de dos mil siete.

QUINTO. Se declara la validez de los artículos 1, 2, 3, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 de la Ley de Ingresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal comprendido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre del dos mil siete.

SEXTO. Se declara la validez del Decreto legislativo número 108, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de diciembre de dos mil seis, por el que se reforman los artículos 25, tercer párrafo, 45, primer párrafo, 79, primer párrafo y 104, fracción II, de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos.

SEPTIMO. Se declara la validez del Acuerdo Administrativo emitido por el Ejecutivo local publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de diciembre de dos mil seis.

OCTAVO. Se declara la invalidez de los artículos 11, 44 a 49, 51 a 54, 62 y 67 en la parte que establece "debiendo manejar estos recursos sin que sean utilizados para otro fin, que no sea el de la prestación de los servicios que originen los ingresos" y segundo transitorio en la parte que establece "en las partidas presupuestales de obra pública, gastos de inversión y servicios municipales, en beneficio de su comunidad, previa autorización del cabildo" de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal comprendido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre del dos mil siete, para los efectos precisados en la parte considerativa de este fallo.

NOVENO. Se declara la invalidez del inciso a) del artículo 123 en la parte que establece "5% Pro-Universidad" de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, únicamente respecto del Municipio actor, para los efectos precisados en la parte considerativa de este fallo.

DECIMO. Se declara la invalidez del oficio ASG/6728/2007 emitido por el Auditor Superior Gubernamental del Congreso del Estado de Morelos el veinticuatro de enero de dos mil siete.

DECIMO PRIMERO. Se declara la invalidez del oficio ASG/6765/2007 emitido por el Auditor Superior Gubernamental del Congreso del Estado de Morelos el veinticuatro de enero de dos mil siete.

DECIMO SEGUNDO. El Congreso del Estado de Morelos deberá proceder de conformidad con lo establecido en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes. En su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el seis de diciembre de dos mil siete, puesto a votación el proyecto modificado: a) por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobaron los Resolutivos **Primero, Segundo, Tercero, Quinto, Sexto, Séptimo, Noveno y Decimosegundo**; b) por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobó el Resolutivo **Cuarto**, excepto por lo que se refiere a los artículos 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal comprendido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre de dos mil siete, cuyo reconocimiento de validez se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra, y reservó su derecho de formular voto particular; y 70 y 76 de la misma ley, cuyo reconocimiento de validez se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia, la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y el señor Ministro Silva Meza votaron en contra; c) por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobaron los Resolutivos **Octavo Décimo y Décimo Primero**, el señor Ministro Franco González Salas votó en contra y por el reconocimiento de validez de la ley impugnada, y reservó su derecho de formular voto particular, y la señora Ministra Luna Ramos, manifestó que se adhería a éste; los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Gudiño Pelayo se manifestaron en contra de los efectos determinados en el último párrafo del último considerando, en relación con la declaración de invalidez de los artículos 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal comprendido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre de dos mil siete y 123 inciso a) de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, y reservaron el derecho de formular votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenó que la resolución se publique en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

No asistió el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel, por licencia concedida. Doy fe

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

El Ministro Presidente: **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- El Ministro Ponente: **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ciento dieciocho fojas útiles, concuerdan fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia de seis de diciembre de dos mil siete dictada en la controversia constitucional 14/2007 promovida por el Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos en contra del Congreso y otras autoridades de dicha entidad. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento a lo ordenado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.- México, Distrito Federal, a once de enero de dos mil ocho.- Conste.- Rúbrica.