

TERCERA SECCION**PODER JUDICIAL****SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 21/2011, así como Voto Concurrente formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas en dicha resolución.

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 21/2011.

ACTOR: PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO.

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA: TANIA MARÍA HERRERA RÍOS

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día cinco de diciembre de dos mil trece.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

1. **PRIMERO.** Por oficio presentado el catorce de febrero de dos mil once, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, Emilio González Márquez, Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, promovió controversia constitucional en contra de los artículos 31, fracción XIV, y Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal dos mil once y 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; el oficio sin número suscrito por el Secretario General y el Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, ambos del Congreso del Estado, dirigido a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo, recibido el cuatro de febrero de dos mil once; y el oficio 0248/2011 suscrito por el Secretario General y el Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, ambos del Congreso del Estado, dirigido a la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo, recibido el ocho de febrero de dos mil once.
2. **SEGUNDO.** La parte actora citó como preceptos violados los artículos 14, 16, 25, 31 fracción IV, 115, 116, 126, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; señaló que no existe tercero interesado; narró los antecedentes de los actos impugnados y expresó los siguientes conceptos de invalidez:

"PRIMERO. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. ELEMENTOS CUALITATIVOS Y CUANTITATIVOS DE LAS CONTRIBUCIONES.

Bajo la forma de gobierno republicana y democrática, el sistema fiscal mexicano se sustenta en diversos principios constitucionales que garantizan precisamente la congruencia entre las obligaciones y los derechos ciudadanos y las limitaciones de la ley al abuso de la autoridad, entre otros: principio de legalidad, de autoridad competente, de equidad, proporcionalidad, aplicación al gasto público, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, división de poderes, transparencia y rendición de cuentas (fiscalización).

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, históricamente el sistema tributario se ha fundado bajo la previsión de que la actividad taxativa-financiera del Estado se circunscribe a tres momentos, a saber: 1) la recaudación u obtención de ingresos; 2) la administración de los ingresos y bienes del Estado; y por último, 3) la ejecución del gasto público bajo la determinación de diversos fines específicos, ya sean el sostenimiento de las funciones públicas esenciales, la prestación de los servicios públicos o la ejecución de obras y actividades relacionadas con aquéllas.

En efecto, la disposición constitucional conforme a la cual se sustenta el sistema fiscal-presupuestal es el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es del tenor siguiente: (se transcribe)

El referido artículo enmarca, en forma sustancial, la razón genético-teleológica de las cargas impositivas, así como las características esenciales de las contribuciones a efecto de considerarlas como constitucional y legítimamente válidas para su exigencia por parte del Estado; de esta forma se puede considerar válidamente que los sistemas fiscales nacional y locales se desarrollan con la finalidad de obtener los recursos financieros necesarios para sufragar los gastos públicos, mediante la determinación de las contribuciones en ley, de manera proporcional y equitativa.

Conforme a lo expuesto, el elemento primario del sistema fiscal es el de la determinación de los conceptos conforme a los cuales se recaudarán los ingresos, lo que se traduce en el establecimiento de las hipótesis jurídicas generales, abstractas e impersonales que justifican legal y legítimamente la participación de la población en el soporte financiero del gasto público. Las disposiciones que se expiden para estos efectos, deben guardar congruencia con los siguientes principios jurídicos:

I. LEGALIDAD: Si bien la obligación general de contribuir al gasto público se encuentra prevista en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este principio establecido por dicho artículo constriñe que cualquier contribución que pretendan las entidades públicas recaudar debe establecerse en todos sus términos y expresamente en leyes formales, principio sustentado en el objetivo constitucional de brindar certidumbre jurídico-tributaria a los contribuyentes frente a la actuación de la administración pública, ya que limita el cobro de las contribuciones a las establecidas en las disposiciones legales formales, a la vez que proscribire la arbitrariedad de las autoridades exactoras y el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular.

Cabe señalar que el principio de legalidad no sólo exige la mera enunciación de la contribución, sino que la disposición que la contemple debe incluir todos los elementos que la conforman como lo son el sujeto, objeto, tasa, base, entre otros tanto sustantivos como adjetivos, lo que fortalece la certidumbre respecto de la obligación tributaria y los términos para solventarla.

II. PROPORCIONALIDAD: Este principio establece que los gravámenes deben establecerse conforme a la capacidad económica de cada contribuyente, de tal forma que las personas que obtengan ingresos mayores tributen en forma cualitativamente superior respecto de los contribuyentes de ingresos inferiores; de acuerdo con este principio, se cumple la proporcionalidad de las contribuciones en la medida en que las tarifas progresivas que se establezcan sean congruentes con los ingresos gravados.

III. EQUIDAD: Conforme al principio constitucional de equidad, las contribuciones que prevean las leyes deben considerar por igualdad ante la misma ley tributaria a todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables y demás elementos de las hipótesis taxativas, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias, pero siempre de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, de tal forma que se respete a su vez el principio de proporcionalidad.

IV. DESTINO DE LAS CONTRIBUCIONES: Por este concepto se ha entendido regularmente como que el importe de lo recaudado a través de las contribuciones, el cual debe destinarse en su totalidad a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos, o bien, desde un punto de vista general para la realización de una función pública específica o general, a través de la erogación que realice el Estado.

Cabe señalar que dicho principio ha sido adicionado a fin de que dicho gasto cumpla con determinadas características para constatar su correcto ejercicio, a saber: 1) Legalidad, en tanto que debe estar prescrito previamente a su ejercicio, en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida con anterioridad por el Congreso correspondiente; 2) Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado; 3) Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó; 4) Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas; 5) Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6) Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto público.

De lo anterior se puede colegir válidamente que para establecer la constitucionalidad de un tributo es necesario que se encuentre establecido por ley, sea proporcional y equitativo, así como que sea destinado al pago de los gastos públicos, de tal forma que todos los elementos esenciales del sistema tributario y presupuestal estén consignados de manera expresa en las leyes, de tal forma que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.

Ahora bien, para efectos de que dicho sistema tributario sea ejecutado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una delimitación potestativa a favor de determinados órganos en momentos precisos del sistema, a saber:

I. Imposición. A través de la determinación legal tanto de los ingresos como de los egresos, proceso en el cual participan las autoridades legislativas (congresos y poderes ejecutivos), como los ayuntamientos y las juntas de gobierno de los organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales.

II. Recaudación. Proceso mediante el cual se ejerce la autoridad exactora a fin de obtener los ingresos previstos por las leyes previamente aprobadas para integrar las haciendas públicas federal, estatal o municipal correspondiente, así como el patrimonio de los organismos descentralizados y entidades paraestatales, y en el cual sólo participan las autoridades habilitadas para dicho objeto, esencialmente los poderes ejecutivos, los ayuntamientos a través de sus tesorerías u oficinas de servicios autorizadas legalmente en los organismos descentralizados y entidades paraestatales.

III. Distribución de la Hacienda Pública. La totalidad de los recursos financieros que vía contribuciones, en el sentido constitucional del término, se recaudan son concentrados por la Hacienda Pública (poderes ejecutivos federal o local, ayuntamiento) o en el patrimonio de los organismos descentralizados y entidades paraestatales, y a partir de ahí es que se deriva hacia los egresos que integran el presupuesto aprobado por el legislador, el ayuntamiento o el órgano de gobierno respectivo. En esta etapa, el presupuesto de egresos es el elemento normativo con fuerza de ley que norma la programación del gasto por lo que la transferencia de los recursos financieros recaudados a las diversas entidades en el presupuesto contempladas no es inmediata, sino que los trasposos se realizan mediante un mecanismo de calendarización que depende de manera directa de los ingresos del Estado y no de la entrada en vigor del decreto presupuestario.

IV. Ejercicio del Gasto Público. Toda vez que fue determinada previamente la forma en que habría de erogarse el ingreso correspondiente al ejercicio fiscal, los ingresos que integran la hacienda municipal deben destinarse a sufragar el gasto público en los conceptos aprobados en el presupuesto previamente establecido, a favor de los órganos de gobierno contemplados en dicho presupuesto pero siempre en apego irrestricto al cumplimiento de los principios que aseguren su correcto ejercicio: legalidad, honradez, eficiencia, eficacia, economía, y transparencia.

Ahora bien, posteriormente al proceso de presupuestación, recaudación y egreso de los recursos financieros que integran la hacienda pública, existe una etapa adicional realizada por los poderes legislativos locales y federal, que es la relativa a la fiscalización del ingreso y gasto público a fin de determinar el grado de cumplimiento por parte de los entes fiscalizados respecto del debido uso de los ingresos y el correcto ejercicio del gasto público. Esta etapa encuentra su fundamento en los artículos 73 fracción XXIV, 74 fracción VI, 79, 115 fracción IV, 116 fracción II, 122 apartado C Base Primera fracción V incisos c) y e) y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y puede tener como conclusión la ejecución de un procedimiento de responsabilidades resarcitorias fiscales a favor de la hacienda pública o patrimonio público menoscabado, que desde luego, invariablemente queda a cargo de la autoridad ejecutiva fiscal que es la única facultada para ejercer el procedimiento económico-coactivo en procuración favorable al Estado.

Bajo el tamiz de las competencias y procedimientos antes señalados, es indudable que el sistema constitucional mexicano ha delimitado los márgenes de las atribuciones conforme a las cuáles deberán actuar las autoridades legislativas, fiscales, hacendarias, ejecutoras del gasto y fiscalizadoras, tanto a nivel federal como local, de lo que puede inferirse que cualquier alteración a este orden previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no se corresponda esencialmente o se aparte de los principios constitucionales referidos con anterioridad, debe considerarse inconstitucional, en tanto que puede derivar de la invasión de esferas competenciales, violación al principio de legalidad, de autoridad competente, vulneración a las garantías fiscales del gobernado, transgresión a los principios de ejercicio del gasto, entre otros.

Visto lo anterior, es oportuno señalar que en el ámbito local del Estado de Jalisco, el sistema tributario-fiscalizador se sustenta casi esencialmente bajo los mismos conceptos previstos por la legislación nacional. En efecto, la Constitución Política del Estado de Jalisco prevé un ámbito delimitado de atribuciones en las materias referidas anteriormente considerando prioritariamente el apego a las disposiciones normativas constitucionales federales.

La facultad legislativo-impositiva se concreta mediante el procedimiento ordinario legislativo, donde el Poder Ejecutivo proyecta la iniciativa de la ley de ingresos y presupuesto de egresos estatales correspondiente al ejercicio fiscal del que se trate, al igual que hacen los ayuntamientos con sus iniciativas de leyes de ingresos y tablas de valores catastrales, mientras que corresponde al Congreso del Estado analizar, discutir, dictaminar y, en su caso, aprobar las iniciativas que en materia de ingresos fueron presentadas por las autoridades competentes para ello, es decir, el Poder Ejecutivo y los ayuntamientos. Lo anterior encuentra sustento en la siguiente normatividad:

(Se transcriben los artículos 28, 50, fracción II y XI, y 89 de la Constitución Política; 8 del Código Fiscal; 42, 43, 44, 45, 46, 46bis, 47, 48, 49, 50 y 51 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; así como 37, fracción I, 38, fracción I, y 79 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal; todos del Estado de Jalisco).

Ahora bien, una vez atendida la etapa legislativa de creación de las imposiciones fiscales, la recaudación es el elemento fundamental que vincula la creación normativa con el soporte del gasto público, por lo que dicha competencia exactora, al igual que en el orden constitucional federal, se establece a favor exclusivamente del Poder Ejecutivo estatal, así como a favor de los ayuntamientos, e incluso a sus organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales en mérito de la distribución de facultades previstas por las leyes, a saber:

(Se transcriben los artículos 50, fracción XI, 88 y 89 de la Constitución Política; 31 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; 47, fracción XI, 67, 75, 76, 77, 78, 79, 80 y 81 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal; 8, 9, 10, 15, 16, 22 y 23 del Código Fiscal; así como 11, 20, 21, 22, 23, 23Bis, 24, 135, 136 y 191 de la Ley de Hacienda Municipal; todos del Estado de Jalisco).

De esta forma, los ingresos recaudados se concentran en una sola entidad financiera denominada hacienda, estatal o municipal, destinada para sufragar los gastos de la administración pública y demás obligaciones a cargo de dichas entidades locales o municipales, integrada en cada ejercicio fiscal por los ingresos públicos derivados de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que establezcan las leyes fiscales estatales correspondientes, así como las participaciones que de ingresos federales le correspondan, o bien simplemente patrimonio en el caso de los organismos públicos descentralizados o entidades paraestatales. De esa forma es que, para efectos de esta demanda, resulta inconcuso que el Poder Ejecutivo del Estado es el único encargado de la proposición de los ingresos y egresos respectivos, así como de la recaudación y administración de la hacienda y las finanzas públicas, y en el ámbito municipal, lo son los ayuntamientos.

Conformado el acervo común denominado hacienda pública, estatal o municipal, los egresos son distribuidos conforme al presupuesto de egresos aprobado con anterioridad al año fiscal en que deba regir; cuestión que en el ámbito jalisciense encuentra su base jurídica no sólo en el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también en los diversos dispositivos 115 de la Constitución Política del Estado de Jalisco que prescribe que las dependencias se abstendrán de realizar gasto alguno que no conste en los presupuestos o que no sea aprobado por el Congreso, de tal forma que en el ejercicio del gasto público estatal ningún gasto podrá efectuarse sin partida presupuestal expresa, por lo que el manejo y aplicación de los recursos, que para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas aprobados, realicen las dependencias y entidades, deberá ajustarse a las partidas y montos presupuestales autorizados, salvo que se trate de aquellas que se señalen en el Presupuesto de Egresos del Estado como de ampliación automática cuyo monto de erogación no sea posible prever.

Así, completados todos los elementos del sistema tributario-presupuestal, en el ámbito local también se adopta el sistema constitucional federal de fiscalización de los ingresos y egresos, por lo que existen autoridades facultadas con carácter exclusivo para atender dicha actividad fiscalizadora como lo es el Congreso Local a través de la Auditoría Superior del Estado.

En efecto, la Auditoría Superior del Estado tiene por objeto, con base en el artículo 35 bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco, la revisión y auditoría pública de la cuenta pública y de los estados financieros de las entidades públicas locales, facultad la cual permanece soberana, inalienable e imprescriptible a favor del Congreso del Estado, el cual se apoya para tales efectos en la Auditoría Superior, que es un organismo técnico, profesional y especializado, de revisión y examen del Poder Legislativo, dotado con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad de decisión, integrado por personal profesional, seleccionado por oposición, bajo el régimen de servicio profesional de carrera. De esta forma, se atienden los principios constitucionales que permitan verificar el recto actuar de las autoridades respectivas en los diversos momentos como lo son la recaudación de ingresos, la administración de los mismos y de los bienes del Estado y la ejecución del gasto público.

De lo anterior puede inferirse que aparentemente la legislación local jalisciense es congruente con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que al sistema tributario y fiscalizador se refiere sin embargo, como ha sido señalado en el apartado relativo a la norma cuya invalidez se demanda y como se demostrará a continuación, es falso que el sistema tributario y fiscalizador se apegue irrestrictamente a los principios constitucionales antes señalados sino que, por el contrario, no solamente los contraviene sino que de forma reiterada el Congreso Local pretende, a través de la normatividad impugnada, ejercer actos que vulneran y trastocan gravemente la división de poderes y la organización del Estado en tanto que se superpone una entidad pública, el Congreso Local, sobre el resto de Poderes y Entidades Públicas del Estado.

A fin de dilucidar claramente el concepto de invalidez invocado debe analizarse lo siguiente:

Como ya fue expuesto en el apartado relativo a los hechos de esta demanda, el 05 de julio de 2008, se publicó en la sección IV del Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, la cual entró en vigor el 1° de enero de 2009, conforme al artículo primero transitorio de dicha normativa, dicha norma estableció en su artículo 51 el texto legal siguiente: (se transcribe).

Como fue expuesto, dicha norma entró en vigor el 01 de enero de 2009 sin embargo, esa disposición legal resultó imperfecta para su ejecución en lo relativo a las formas valoradas, en tanto que sujetó su persistencia real en el orden normativo a la vigencia de una disposición diversa de un ordenamiento legal inexistente, a saber, el artículo en que se establecieran los derechos correspondientes por concepto de formas valoradas en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal que correspondiera, cuestión que no fue legislada sino dos años después de la entrada en vigor de esta Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

En efecto, no es sino hasta el 28 de diciembre de 2010, que se publicó en la sección II del Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2011, la cual entró en vigor el 1° de enero de 2011 conforme al artículo primero transitorio de la ley referida, y en el cual se estableció la disposición legal a la que se refiere el artículo número 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, a saber, el artículo 31 fracción XIV que a la letra señala: (Se transcribe).

De lo trasunto se observa que la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, en su artículo 51 obliga a las entidades fiscalizadas estatales y municipales a adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, al Congreso del Estado y previo pago de los derechos previstos en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal que corresponda, sin embargo, desde el 1° de enero de 2009 dicha disposición era una norma inacabada, dado que no existía en la Ley de Ingresos del Estado correspondiente al ejercicio fiscal 2009, disposición alguna que determinara el monto de los derechos que debían pagarse al Congreso del Estado por la adquisición de las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, conforme a lo cual, si bien la disposición de la Ley de Fiscalización mantenía cierta vigencia jurídica, la realidad era que el sistema de cobro de dichos derechos era incompleto dado que no existía disposición legal que completara ese apartado fiscal en lo relativo al monto de los derechos que debían cubrir las autoridades fiscalizadas al Congreso Estatal por concepto de formas valoradas y recibos para cobros de ingresos.

Con la entrada en vigor de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2011, el día 1° de enero de 2011, se completó la norma señalada en el punto 3 anterior de estos HECHOS, dado que el artículo 31 fracción XIV de la Ley de Ingresos supra citada prevé los montos que por concepto de 'productos' deberán pagar las entidades fiscalizadas, conforme al diverso 51 de la Ley de Fiscalización suprarreferida, con lo que el sistema impositivo previsto originariamente en el año 2009 a través de la Ley de Fiscalización concluyó su construcción normativa y entró en vigor y aplicación plena a partir de la entrada en vigor de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2011, el día 1° de enero de 2011.

De lo anterior se colige objetivamente que en el sistema tributario local se estableció una obligación fiscal con cargo a las autoridades recaudadoras, también denominadas 'entidades fiscalizadas estatales y municipales', consistente en pagar un monto económico por concepto de 'adquisición' de formas valoradas, es decir, por la compra al Congreso Local de los formatos oficiales utilizados por dichas autoridades en la ejecución de las atribuciones recaudadoras; y respecto del cual, este concepto de invalidez pretende demostrar que dicho sistema impositivo vulnera el Orden Constitucional.

El sistema del tributo impugnado, conformado por los artículos 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios y el diverso 31 fracción XIV de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2011, es un modelo impositivo especial, que se compone de los siguientes elementos cualitativos:

I. El hecho imponible, identificado como tal la adquisición de las formas valoradas prevista por el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior supracitada, e identificando como formas valoradas sujetas a adquisición por parte de las autoridades exactoras aquellos documentos previstos por el artículo 31 fracción XIV de la Ley de Ingresos antes referida; hipótesis jurídicas elegidas por el legislador como generadoras de la obligación tributaria;

II. El sujeto pasivo; reputado como tal por el legislador local a las 'entidades fiscalizadas estatales y municipales', las que de acuerdo con el artículo 3° fracción VII de la Ley de Fiscalización Superior antes multicitada, a saber: los poderes del estado, los organismos públicos constitucionalmente autónomos, los gobiernos municipales o consejos municipales, las dependencias, los organismos públicos descentralizados estatales, entre ellos la Universidad de Guadalajara, los organismos públicos descentralizados municipales; así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes, los integrantes de los consejos técnicos de fideicomisos; y las demás personas de derecho público y privado o análogas, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos estatales o municipales.

Asimismo, es oportuno referir los siguientes elementos mesurables o cuantitativos del tributo de referencia, pues tienen como objeto fijar los parámetros para determinar el monto de la deuda tributaria, siendo:

I. Objeto, entendido como lo que se grava o está sujeto a imposición, se establece en el artículo 51 de la Ley de Fiscalización citada y se refiere a que los 'derechos' a pagar por parte de las entidades fiscalizadas estatales y municipales corresponden a la adquisición de las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos;

II. La base; si bien no se encuentra señalada específicamente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51 de marras, puede inferirse válidamente que ésta será la cantidad total de formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas estatales y municipales, así como de las entidades paraestatales y organismos públicos descentralizados, que dichos entes 'adquieran' al Congreso del Estado;

III. Tasa o tarifa, la cual se establece en el artículo 31 fracción XIV del Título Cuarto denominado 'Productos' de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2011, y establece diversos montos en su inciso 'a)' para algunas formas valoradas y recibos de pago (tarifas específicas las cuales fueron citadas con anterioridad en la presente demanda); así como en su inciso 'b)' determina que por aquellos formatos o recibos especiales solicitados por las entidades fiscalizadas deberá pagarse un precio que será el resultado de 'multiplicar el costo proveedor del Congreso por 2; por lo que el precio final incluirá tanto el costo de impresión más los derechos implícitos de las formas y recibos oficiales'; cabe resaltar el hecho de que tanto en esta fracción XIV del artículo comentado se hace alusión al tributo como 'Derecho' mientras que el artículo corresponde, según lo aprobado por el legislador, a un ingreso del tipo de los 'Productos';

IV. En cuanto al lugar, debe manifestarse que el legislador local sólo se manifiesta en el artículo 51 segundo párrafo de la Ley de Fiscalización citada que 'Los ingresos generados por el pago de los derechos a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser remitidos de forma íntegra al Congreso del Estado' sin señalar mayor referencia que la persona jurídica pública a quien deberá enterarse el monto de lo recaudado, más no el pago;

V. Fecha de pago, en cuanto a este concepto, la legislación impugnada omite señalar fecha cierta de pago, sólo refiere en el artículo 51 de la Ley de Fiscalización controvertida que las entidades fiscalizadas deben adquirir las formas valoradas y recibos de pago, previo pago de los derechos por las mismas.

En esa tesitura, las disposiciones legales que integran el sistema tributario de las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos, no establecen todos los elementos que constitucionalmente debe conformar a la contribución mencionada, por lo que se viola el principio de legalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional. El hecho imponible constituido mediante la hipótesis jurídica prevista por el legislador en las normas impugnadas no integran formalmente a la contribución que se pretende hacer pasar por legal y legítima, por lo que si bien es producto del ejercicio de la potestad tributaria del Estado, y su conformación se encuentra sujeta al arbitrio del legislador, ello no es óbice para que se respeten los principios constitucionales relativos a las contribuciones.

Por las razones expuestas, el tributo de referencia previsto en el sistema contributivo antes señalado vulnera el principio de legalidad tributaria en tanto que carece de los elementos cuantitativos que permitan la recaudación del mismo conforme a lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite a favor del soporte del gasto público; y en consecuencia, debe declararse la inconstitucionalidad de dicho tributo, en su conformación como sistema integrado por los artículos 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y 31 fracción XIV de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2011, en tanto que vulnera directamente el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. DIVISIÓN DE PODERES. TRANSGRESIÓN AL ORDEN COMPETENCIAL CONSTITUCIONAL. FACULTAD RECAUDATORIA DEL CONGRESO DEL ESTADO.

De acuerdo con lo expuesto en el concepto primero de invalidez manifestado con anterioridad, debe señalarse que el orden constitucional de división de poderes, delimita claramente la circunscripción de la actividad gubernamental en el ejercicio de las funciones relacionadas con el sistema tributario.

En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el Titular del Poder Ejecutivo Federal es el único facultado para remitir a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, y respecto de los cuáles primero debe discutir el Congreso de la Unión y en su caso, aprobar, las contribuciones por recaudar, para que con posterioridad el respectivo gasto público que se prevea en el presupuesto de egresos sea aprobado por la Cámara de Diputados, con lo que se completa la fase de creación normativa de la facultad tributaria y se da paso, una vez entradas en vigor las normas correspondientes, a la actividad recaudatoria por parte del Poder Ejecutivo Federal a través de las entidades habilitadas para tal función por las leyes dictadas por el Congreso de la Unión; de esa forma, obtenidos los recursos financieros presupuestados por la Cámara de Diputados se soporta el gasto público de la Nación.

Ahora bien, dicho sistema es adoptado por el legislador constituyente local de Jalisco bajo elementos esencialmente similares, a saber: los diversos poderes públicos del Estado de Jalisco y los organismos autónomos y constitucionales elaboran sus proyectos de presupuestos de egresos, mismos que se integran a la iniciativa de presupuesto de egresos y de ley de ingresos para el Estado de Jalisco, la cual es remitida por el Poder Ejecutivo al Congreso Local a efecto de que éste la discuta, dictamine, y en su caso, apruebe en sus términos o modificaciones, tras lo cual, la Ley de Ingresos como el decreto de presupuesto de egresos aprobados son publicados en el periódico oficial local para su entrada en vigor, y de esta forma, comenzar el ejercicio de la función pública de recaudación por parte del Poder Ejecutivo y sus organismos descentralizados y entidades paraestatales, así como el soporte y cuidado de la Hacienda Pública estatal por parte del Poder Ejecutivo para efectos de realizar la función de distribuir los recursos financieros conforme a lo

establecido en el presupuesto de egresos aprobado con anterioridad al gasto. Similar proceso realizan los municipios y sus organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales, salvo porque los presupuestos de egresos de los mismos son aprobados por el ayuntamiento o junta de gobierno correspondiente. Cabe mencionar que lo referido encuentra sustento en lo previsto por los artículos 31 fracción IV, 115, 116, 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los diversos 4° fracción IX, 5° fracción I, 12 fracción IX, 28 fracciones II y IV, 35 fracciones IV y XXIV, 50 fracción II, 57, 88, 89, 115 y 116 bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que en mérito del principio de derecho *iura novit curia*, es ocioso transcribir en la presente demanda.

Conforme a lo señalado, es indudable que las únicas autoridades locales facultadas para ejercer atribuciones recaudadoras son el Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Finanzas (artículo 31 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Jalisco), los ayuntamientos por sí mismos y a través del Presidente Municipal, la Tesorería Municipal, el encargado del área de ingresos, los delegados y agentes municipales, los organismos descentralizados municipales o intermunicipales que estén investidos con el carácter de organismos fiscales autónomos y las demás autoridades municipales a quienes la ley los faculte (artículo 20 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco), así como aquellos organismos públicos descentralizados estatales y entidades paraestatales locales que conforme a sus leyes orgánicas se encuentren facultados para cobrar las contribuciones que la ley de ingresos estatal les autorice, las cuales invariablemente corresponden a servicios públicos prestados a la población en general.

Ahora bien, conforme a los artículos impugnados en el presente juicio de control constitucional, se evidencia que el Congreso del Estado se facultó a sí mismo a través de una norma ordinaria y secundaria a ejercer atribuciones recaudatorias; de lo previsto por el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior multicitada en la presente demanda, se observa que las entidades fiscalizadas estatales y municipales, deberán adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales exclusivamente al Congreso del Estado, previo pago de los derechos que correspondan, de acuerdo con lo que se establezca en la ley de ingresos estatal vigente al momento de la adquisición.

Del contraste entre lo señalado por el artículo 51 de la Ley de Ingresos y lo expuesto previamente en relación a las autoridades habilitadas en sede constitucional para ejercer facultades recaudatorias, resulta indudable que el Congreso del Estado se arroga atribuciones competencia de otros poderes públicos y órdenes de gobierno, como lo son este Poder Ejecutivo Estatal, ayuntamientos, entidades autónomas, organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales locales, con lo cual se vulnera el orden constitucional de división de poderes y de distribución competencial.

En efecto, si de los numerales previamente citados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de aquellos relativos de la legislación local de Jalisco, se establece que sólo éstas autoridades administrativas son las únicas facultadas para ejercer atribuciones recaudatorias, resulta inconcuso que el Congreso del Estado no se encuentra habilitado expresamente, en sede constitucional, para recaudar cualquier tipo de contribuciones ni tributos e incluso, es indubitable que carece de competencia para dotarse a sí mismo de dicha atribución exactora, sostener lo contrario sería tanto como permitir que cualquier poder legislativo ordinario suplantara al Poder Constituyente Permanente en cuanto la facultad de crear y organizar al Estado, así como de dotar a las autoridades constituidas de atribuciones diversas a las inherentes a su naturaleza.

Así las cosas, el Congreso del Estado de Jalisco transgrede el Orden Constitucional al colocarse en un grado superior al Poder Constituyente Permanente en tanto que se faculta a sí mismo con atribuciones que ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni la Constitución Local le otorgan de origen, por lo que al dotarse de la facultad tributaria recaudadora referida en el sistema impositivo objetado previsto por las disposiciones normativas impugnadas, es de concluir que dicha atribución exactora es inconstitucional en tanto que, por una parte escinde el Orden Constitucional de distribución competencial y por otro lado, se asume como una entidad jerárquicamente superior al Constituyente Permanente, capaz de adicionarse atribuciones que originalmente y actualmente se encuentran asignadas a otros entes públicos, con lo que a su vez transgrede las esferas de competencias de los órganos de gobierno del Estado, de lo que se destaca sin lugar a dudas que las razones argüidas son suficientes para declarar la inconstitucionalidad del sistema tributario impugnado en mérito de carecer el Congreso del Estado de potestades constitucionales legislativas omnímodas que corresponden exclusivamente al Constituyente Originario y al diverso Permanente.

TERCERO. PRINCIPIO DEL DESTINO GASTO. CORRELATIVIDAD ENTRE INGRESOS Y EGRESOS. DETERMINACIÓN PREVIA DEL GASTO EN LEY.

Entre los principios señalados previamente en la presente demanda se encuentra el relativo al destino de los ingresos para sufragar los gastos públicos. Dicho principio, si bien se encontraba de forma aislada y general en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ahora ha sido ampliado mediante la entrada en vigor de la actual redacción de los diversos numerales constitucionales 126 y 134, cuyo texto es del tenor siguiente: (se transcriben)

De los artículos citados se infiere que el principio del destino del gasto público en lo referente a las contribuciones públicas, ya no sólo se circunscribe en que todo ingreso debe destinarse al sostenimiento del gasto público de las entidades públicas federales, estatales y municipales, sino que también ahora se complementa en sede constitucional el 'qué' del destino sino que también se profundiza respecto del 'cómo' del gasto público.

Dado que para efectos de este concepto de invalidez resultaría innecesario abundar en las nuevas prescripciones constitucionales relativas a la forma de ejercer el gasto público, baste mencionar que dicha normatividad tiene por objeto fortalecer el objeto de las contribuciones impositivas, en tanto que constriñe a ejercer el gasto exclusivamente conforme lo dicten las normas previamente aprobadas a dicho ejercicio, en los términos procedimentales ahí establecidos y sujetos a las nuevas disposiciones fiscalizadoras que deberán regir la revisión del manejo de la hacienda pública.

Ahora bien, en relación con el objeto del presente concepto de invalidez, el elemento esencial bajo el cual puede acreditarse la transgresión del orden constitucional es el relativo al destino del ingreso, es decir, que todo ingreso que se apruebe debe preverse en correlación a un gasto o egreso específico aprobado expresamente en el presupuesto de egresos o ley posterior.

Lo anterior significa que la garantía referida de destino de las contribuciones a sostener el gasto público, consagrada en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como finalidad la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe realizar en beneficio de la colectividad, lo que implica que toda contribución se destine, desde su origen, por disposición de las legislaturas, a cubrir un gasto específico, siempre que éste sea en beneficio de la colectividad, como sucede en el caso a través de los presupuestos de egresos.

En el caso concreto que se trata en este concepto de invalidez, el Congreso del Estado estableció un sistema tributario especial conforme al cual no sólo se dotó de potestades tributarias omnímodas sino también de atribuciones arbitrarias en cuanto al destino de los ingresos se refiere, cuestiones que como se plantearán en seguida, vulneran los principios constitucionales relativos al destino del gasto y la legalidad, razón por la que deberán declararse inconstitucionales los artículos impugnados.

En efecto, de lo previsto en el sistema exactor controvertido, los artículos 31 fracción XIV de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y, 51 y Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2011, se observa que el legislador local estimó que resultaba acorde con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecer que el destino de las contribuciones que por concepto de la venta de las formas valoradas y los recibos para el cobro de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales que adquirieran las autoridades administrativas a través de dicho Congreso, a partir del ejercicio fiscal 2011, no fuera previsto ni en algún presupuesto de egresos ni en ley posterior.

En efecto, de lo establecido en los artículos 31 fracción XIV de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y, 51 y Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2011, no se desprende destino o gasto público al que sean correlativos dichos ingresos del Congreso. Por el contrario, en el numeral Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos supracitada se llega al extremo de la falacia no sólo al establecer que las contribuciones que se obtengan por el sistema tributario especial impugnado se deberán enterar íntegramente al Poder Legislativo del Estado en forma mensual, autónoma, independiente y por cuenta separada respecto de los recursos financieros que de manera ordinaria sean determinados en las partidas respectivas del Presupuesto de Egresos a favor del Congreso Local, e incluso, se llega a confundir el objeto del tributo al señalar que el mismo se generará con motivo de la venta que el Poder Ejecutivo realice de las formas valoradas, lo cual es notoriamente discrepante a lo establecido en el diverso 51 de la Ley de Fiscalización antes citada. De forma ilustrativa es oportuno citar aquí el texto del artículo transitorio señalado: (se transcribe)

Así las cosas, resulta indudable que el Congreso del Estado elude las obligaciones constitucionales relativas a la correlación y congruencia que debe prevalecer entre los ingresos por recaudar y el gasto público al que se destinarán, como por excluir dicha asignación presupuestal a su favor a las obligaciones que sí constriñen al resto de entidades ejecutoras del gasto.

En efecto, el legislador jalisciense fue omiso en adscribir el ingreso adicional que obtendría de la venta de formas valoradas y recibos para el cobro de ingresos de las haciendas estatal y municipales, dentro del mismo orden jurídico al que se encuentran sujetos las entidades públicas locales, resultando tal el grado de incumplimiento de la normatividad local que incluso ni siquiera prevé que dichos ingresos se integren a la Hacienda Estatal sino que deben enterarse directa e inmediatamente para su gasto al Congreso Local, con lo cual tampoco puede sostenerse ningún viso de certidumbre respecto de lo recaudado ni del destino del gasto.

El artículo transitorio supracitado incluso prevé, como ya fue expuesto, una distinción expresa entre los ingresos que perciba el Poder Legislativo a través del sistema tributario especial impugnado y los recursos presupuestales ordinarios del Congreso del Estado, incluidos en la partida presupuestal 01 00 4101, cuestión que corrobora la intención del Poder Legislativo Local para eludir los mandatos de correcto (sic) la fiscalización del gasto de dichos tributos desde un ejercicio desmesurado de la propia facultad tributaria legislativa secundaria.

Conforme a los razonamientos argüidos, la violación a los principios constitucionales de destino del gasto y legalidad tributaria por parte del Congreso Local impone declarar la inconstitucionalidad del sistema tributario sustentado en los artículos 51 de la Ley de Fiscalización y 31 fracción XIV y Décimo Transitorio, en tanto que los ingresos adicionales que pretende recaudar el Congreso Local no son considerados como parte de los recursos presupuestados a favor del Congreso, y por lo tanto, carecen de la correlativa disposición normativa que justifique su erogación, transgrediendo con ello a su vez, el principio de legalidad tributaria.

CUARTO. PRINCIPIO DEL DESTINO DEL GASTO. RELACIÓN ENTRE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Aunado a lo referido en el anterior concepto de invalidez, los ingresos que percibirá el Poder Legislativo por concepto de formas valoradas, los cuales no fueron calculados en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2011, sólo se limitaron a establecerse en un catálogo de cobros. De igual forma, tampoco se refleja en la Unidad Presupuestal 01 'Poder Legislativo', contraviniendo la disposición constitucional que señala que todo ingreso público debe tener su correlativo egreso, así como estar dirigido a sufragar el gasto de las entidades públicas, por lo tanto, la unidad presupuestal antes mencionada debió haber reflejado los proyectos o programas en los cuales se erogarán dichos ingresos. Adicionalmente, los recursos que fueron reflejados en el volumen III del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2011 que fue vetado por este Poder Ejecutivo, se observa que en dicha unidad presupuestal debió reflejarse una disminución, en mérito de que el Congreso del Estado recibiría un ingreso propio por concepto de formas valoradas y recibos de cobro. De no ser así, recibirá ingresos adicionales sin ninguna justificación y sin ninguna certeza respecto al destino del gasto de los mismos.

A mayor abundamiento, de acuerdo al dictamen que contiene la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 2011, en el Título Cuarto relativo a los productos, se establece en el artículo 31 fracción XIV el cobro de formas valoradas, de conformidad al artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco, el cual señala lo siguiente: (se transcribe el artículo 51)

Del texto señalado con anterioridad, se advierte que los conceptos de cobro que refiere la ley que origina las contribuciones corresponden al rubro de derechos por los servicios que presta la Administración Pública del Estado.

Independientemente que en la brevedad posible se presentará la iniciativa correspondiente para modificar esta violación, el decreto que contiene la Ley de Ingresos es omisa en señalar de forma clara y transparente la proyección de ingresos que la Hacienda Pública percibirá por este concepto, igualmente el decreto de Presupuesto de Egresos es omiso en asignar el gasto correspondiente, de nueva cuenta se advierte que entre la determinación de ingresos que percibirá el Estado de Jalisco y la asignación del gasto correspondiente no existe congruencia ni equilibrio, violentándose tanto el Código Fiscal del Estado como la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco.

En efecto, la Ley de Ingresos que en cada ejercicio fiscal sea aprobada, por disposición expresa de Ley debe contener la totalidad de ingresos que el erario estatal percibirá. En lo conducente el artículo 3° del Código Fiscal del Estado señala lo siguiente: (se transcribe)

Por su parte el artículo 8° del citado cuerpo normativo señala lo siguiente: (se transcribe)

La determinación de los ingresos implica señalar con claridad el monto total que se proyecte recaudar, para de manera congruente asignarlos al gasto público, lo anterior se desprende claramente de lo señalado en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, la cual en su artículo 27 señala lo siguiente: (se transcribe)

Como se puede apreciar, el presupuesto de egresos que apruebe el Congreso del Estado, deberá sustentarse en la estimación de los ingresos totales que deberá percibir el Erario Público, en el caso concreto, la Asamblea Legislativa de forma por demás irregular, establece nuevas contribuciones, adicionales a las que de manera regular y programada percibe la Hacienda Estatal, sin que su monto estimado sea claramente asignado al gasto.

A mayor abundamiento, dado que la nueva contribución por expreso señalamiento en la Ley que la origina determina con claridad que se trata del cobro de 'Derechos', el decreto que asigna su gasto debe considerar claramente el monto de gasto que se está resarcando, fijar con exactitud el gasto provocado y cubrirlo con la asignación presupuestal (sic) correspondiente.

En el caso de los derechos nuestra legislación define que este concepto de cobro corresponde específicamente a la contraprestación por los servicios que presta el estado en su función de derecho público, es decir del texto normativo se desprende que las tarifas establecidas en la ley debe existir un servicio público, que corresponde a funciones específicamente atribuidas al ejercicio de facultades expresas en Ley y que ejerce una dependencia del poder público.

Que el pago de estos servicios es restitutorio o resarcitorio al gasto que se provoca al Erario Público, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido actualmente en jurisprudencia el siguiente criterio:

DERECHOS POR EL ANÁLISIS Y ESTUDIO DE MANIFESTACIÓN DE CONSTRUCCIÓN. EL ARTÍCULO 206 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2008 Y 2009 QUE LOS PREVÉ, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD (se transcribe).

Nuestro más alto tribunal define como equitativo un derecho cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio prestado, es decir el efecto recaudatorio sólo tiene como finalidad resarcir el gasto que se provoca con la prestación de servicios, por lo que resulta ilegal la omisión de señalar la estimación de ingresos que dicha contribución genera, así como la asignación de gasto para cubrir el menoscabo generado a la Hacienda Pública Estatal.

Por su parte la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco señala que los derechos corresponden al pago de los gastos que provoque un particular que reciba la prestación de un servicio público, el cual deba ser remunerado, es decir resarcido al Erario Público, en lo conducente se establece lo siguiente: (se transcribe el artículo 68 de dicho ordenamiento).

Es evidente que establecer cobros por concepto de derechos, implica fijar sus cuotas en relación directa y proporcional al gasto que se provoca al gasto público.

QUINTO. GASTO PÚBLICO. SOLIDARIDAD ECONÓMICO-SOCIAL. BIEN GENERAL VS. BENEFICIO PARTICULAR.

Aunado al anterior concepto de invalidez TERCERO es oportuno abundar en el aspecto relativo a la finalidad de las contribuciones y del gasto público. A este respecto, debe manifestarse que todo sistema tributario debe tener como objetivo el recaudar los ingresos que el Estado requiere para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, haciéndolo de manera que aquél resulte justo -equitativo y proporcional, conforme al artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-, con el propósito de procurar el crecimiento económico y la más justa distribución de la riqueza, para el desarrollo óptimo de los derechos tutelados por la Carta Magna. Lo anterior, en virtud de que la obligación de contribuir es de una trascendencia superior en tanto que no

se trata de una simple imposición arbitraria derivada de la potestad del Estado, sino que posee una vinculación social, vinculada con los fines perseguidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como los que se desprenden de la interpretación conjunta de sus artículos 3° y 25, consistentes en la promoción del desarrollo social -dando incluso una dimensión sustantiva al concepto de democracia, acorde a estos fines, encauzándola hacia el mejoramiento económico y social de la población- y en la consecución de un orden en el que el ingreso y la riqueza se distribuyan de una manera más justa, para lo cual participarán con responsabilidad social los sectores público, social y privado.

En este contexto, debe destacarse que, entre otros aspectos inherentes a la responsabilidad social a que se refiere el artículo 25 constitucional, se encuentra la obligación de contribuir prevista en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en cuenta que la exacción fiscal, por su propia naturaleza, significa una reducción del patrimonio de las personas y de su libertad general de acción. De manera que la propiedad tiene una función social que conlleva responsabilidades, entre las cuales destaca el deber social de contribuir al gasto público, a fin de que se satisfagan las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés social, por lo que la obligación de contribuir es un deber de solidaridad con los menos favorecidos.

Sin embargo, en el caso de la especie, el Congreso del Estado, en un ejercicio arbitrario de sus facultades tributarias legislativas, no sólo excede su ámbito competencial en tanto que se arroga facultades originarias constitucionalmente a otras personas jurídicas públicas como lo son las relativas a la facultad recaudadora y la de dirigir la hacienda pública, ambas a cargo constitucionalmente del Poder Ejecutivo, sino que además tergiversa el sentido de justicia económica y soporte de las funciones públicas que satisfagan las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés social.

En efecto, los alcances del elemento de justicia económico-social por los cuáles la obligación de contribuir es un deber de solidaridad con los menos favorecidos, se concreta desde el proceso mismo de creación de la norma como en el de presupuestación del gasto público, es decir, tanto debe configurarse un sistema tributario congruente que modere el acaparamiento de los bienes y servicios, así como de la riqueza, como de la misma forma deben incorporarse elementos distributivos que faciliten el mejoramiento de la calidad de vida de la población, ya sea a través de programas directos de apoyo como en la mejora de la prestación de los servicios públicos.

En el caso de la especie, no se cumple el fin de solidaridad económico-social dado que, como ha sido ya expuesto, la recaudación que pretende ejercer el Congreso Local no ha sido ni será integrada en forma alguna al Presupuesto de Egresos del Estado, único texto normativo legal conforme al cual puede justificarse la necesidad de contribuir al gasto público a la vez que es ese mismo ordenamiento jurídico el adecuado para señalar el destino del gasto gubernamental; esto es así si se observa la redacción del artículo Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, mismo que ya fue señalado con anterioridad pero que para efectos ilustrativos se vuelve a citar: (se transcribe).

Conforme a la lectura del precepto citado, es indudable que éste no presenta ambigüedad y ni duda en relación con su redacción, de lo que no es dable buscar interpretar el artículo transitorio señalado hacia significado diverso al literal dado que su hipótesis normativa resulta notoriamente clara, y sólo puede válidamente colegirse el significado expuesto en los párrafos precedentes, de lo que se sigue necesariamente la intencionalidad del Congreso del Estado no sólo para trastocar el sistema de división de competencias entre los poderes públicos, sino para con ello obtener también un beneficio económico ilegal particular en perjuicio del bien general de la población dado que si los ingresos que se pretenden reclamar provienen de un sistema tributario ya vigente, deberían los mismos encontrarse incluidos dentro del presupuesto respectivo que justifique su destino, circunstancia la cual no ocurre en el asunto de marras al ser evidente en el artículo transitorio señalado la intención del Congreso del Estado para eludir la obligación de presupuestar dicho ingreso y con ello circunscribir su actuación al principio relativo a la solidaridad económico-social, conforme a la cual deben las autoridades buscar invariablemente satisfacer los requerimientos del bien general en lugar del beneficio particular.

Así las cosas, en el caso de la especie se observa que el actuar del Congreso Local al intentar eludir su obligación de presupuestar el destino del gasto de los ingresos que pretende obtener por las formas valoradas y recibos de cobro, no tiene como beneficiaria a la comunidad jalisciense sino sólo al propio Órgano Legislativo con un beneficio particular con destino de egresos incierto y obscuro, por lo que debe estimarse contrario a los principios de legalidad tributaria y de solidaridad económica lo dispuesto en el sistema exactor impugnado.

SEXTO. PRINCIPIO DE LEGALIDAD LEGISLATIVA. GENERALIDAD DE LAS NORMAS, ACTOS ESENCIALMENTE ADMINISTRATIVOS Y FORMALMENTE LEGISLATIVOS.

De lo sostenido en el sistema tributario impugnado, los artículos 31 fracción XIV y Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2011, así como el diverso artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, es manifiesto que el Congreso del Estado creó un sistema exactor basado en normas privativas.

En efecto, el sistema fiscal impugnado sostiene que los sujetos pasivos del cobro son una serie de personas claramente señaladas, a saber: entes públicos estatales o municipales y entidades fiscalizables. Es decir, conforme al artículo 3º fracción VII de la Ley de Fiscalización Superior antes citada, los sujetos pasivos de la contribución impugnada se encuentran identificados nominalmente como: los poderes del estado, los organismos públicos constitucionalmente autónomos, los gobiernos municipales o consejos municipales, las dependencias, los organismos públicos descentralizados estatales, entre ellos la Universidad de Guadalajara, los organismos públicos descentralizados municipales, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes, los integrantes de los consejos técnicos de fideicomisos, y las demás personas de derecho público y privado o análogas, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos estatales o municipales.

Así, conforme al orden jurídico nacional y local resulta indudable que al referirse el legislador jalisciense a los entes públicos señalados, se refiere específica y nominalmente al Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara, cada uno de los 125 ayuntamientos que gobiernan en el Estado de Jalisco, así como todas aquellas personas jurídicas públicas estatales y municipales. Incluso, es tal el grado de contravención a los principios de igualdad jurídica en relación a las leyes privativas y de legalidad legislativa, que en el artículo Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos supracitada se señala expresamente que el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco deberá enterar la contribución impugnada en forma independiente a las asignaciones presupuestales que correspondan al Congreso Local.

Bajo ese contexto, si como ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteradamente, que las leyes privativas se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas mediante criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano, pierden su vigencia; debe referirse que en este caso concreto, el principio de igualdad y legalidad legislativa requiere una interpretación armónica y sistemática-teleológica a fin de estimar que basta, en casos específicos como el de la especie donde se acredita una invasión a la esfera competencial, para estimar que las normas impugnadas son privativas en mérito de que no rigen a una generalidad de personas indeterminadas pero determinables bajo ciertos lineamientos normativos sino que es posible considerar, en el caso de controversias constitucionales, establecer válidamente que al tratarse de normas que tienen como destinatario específico una autoridad determinada, señalada nominal o figuradamente, la cual a su vez acude al medio de control jurisdiccional de las controversias ante este Tribunal Constitucional, se acredita que las normas impugnadas son privativas en cuanto que la base substancial de la acción respectiva es la invasión a la esfera de competencia y la transgresión al orden constitucional de división de poderes.

Conforme al criterio citado, es claro que el sistema tributario impugnado constituye una norma privativa porque se encuentra dirigida, concretamente, a los entes públicos, estatales y municipales, señalados en forma general en el artículo 3º fracción VII de la Ley de Fiscalización Superior y de forma específica nominal en diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco y diversas normas legales del Estado, aún cuando no deje de tener aplicabilidad con posterioridad a su aplicación ya que dicho elemento no es justificación suficiente para considerar que deban subsistir disposiciones normativas privativas, dirigidas a personas determinadas, máxime cuando dicha característica inconstitucional entraña la escisión del orden constitucional y la división de poderes que permite la equitativa correlación de los órganos constitutivos del Estado.

SÉPTIMO. DIVISIÓN DE PODERES. FACULTAD PARA ELABORAR FORMAS VALORADAS Y RECIBOS PARA EL COBRO. FACULTADES INHERENTES AL EJERCICIO DE UNA FUNCIÓN PÚBLICA ORIGINARIA.

Como ha sido criterio reiterado de este Tribunal Constitucional, aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. En este orden de cosas, de explorado derecho resulta que para la validez, desde el punto de vista constitucional, de que cualquier autoridad del orden jurídico del que se trate ejerza funciones propias de otro poder, es menester fundamental que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente indispensable para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

Lo señalado, es conforme a lo establecido en la tesis sin número, de la Séptima Época, con número de registro 237686, perteneciente a la Segunda Sala bajo el rubro: *DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE.* (Se transcribe)

Este criterio de interpretación constitucional debe considerarse simultáneamente a su vez, con el diverso criterio de rubro *'DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.'*, de acuerdo con el cual, el principio de división de poderes es una prescripción constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a las garantías individuales.

Bajo este tenor, válidamente se afirma que si con motivo de la distribución de funciones establecida por el legislador, se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los Poderes del Estado, tal situación afecta el principio de división de poderes que encuentra su justificación en la idea de que el fraccionamiento de las atribuciones generales del Estado (que ocasiona la especialización de cada uno de sus poderes), se instituye precisamente para hacer efectivas las facultades de cada uno de los tres poderes de aquél.

Ahora bien, a fin de verificar que el sistema tributario impugnado conformado por los artículos 31 fracción XIV y Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2011, y 51 de la Ley de Fiscalización, ambas del Estado de Jalisco y antes citadas, respeta o no el principio de división de poderes referido, específicamente al Poder Ejecutivo, municipios, entidades autónomas, paraestatales y organismos públicos descentralizados, en cuanto se refiere a la función recaudadora y directora de la hacienda pública, debe considerarse adicionalmente lo previsto por la siguiente tesis jurisprudencial:

DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. (Se transcribe)

Conforme a lo expuesto, a fin de identificar cómo en el caso concreto se actualiza una transgresión grave al principio constitucional de división de poderes, con motivo del sistema tributario impugnado, debe recordarse lo que en la presente demanda de controversia constitucional ha sido expuesto; en efecto, en relación a los argumentos previamente señalados ha sido identificado plenamente que las facultades recaudatorias y de control de la hacienda pública, corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo y los municipios, de acuerdo con sus respectivos límites competenciales reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese mismo concepto, los organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales, estatales y municipales, participan del mismo ámbito competencial tributario que corresponde a sus entidades de las cuales dependen, Poder Ejecutivo o ayuntamiento.

Ahora bien, en el caso de la especie, como ya fue precisado en diversos conceptos de invalidez el sistema tributario especial creado por el Congreso del Estado y que entró en vigor en forma absoluta el pasado día 01 de enero de 2011, subyace en una serie de disposiciones jurídicas privativas que a su vez lesionan gravemente la integridad del orden jurídico constitucional de estructura del poder público, con lo que se vulnera la estructura originaria del Estado.

Amén de que, como fue demostrado con anterioridad, la facultad tributaria recaudadora es exclusiva del Poder Ejecutivo Estatal y los municipios, en el caso de la especie, debe referirse que diversas disposiciones legales del Estado incluso facultan a dichas autoridades a fin de realizar otras funciones inherentes al ejercicio de dicha atribución exactora, como de forma ilustrativa se demuestra en la cita de los siguientes preceptos legales: (se transcriben los artículos 51, párrafo primero, 57 y 61 del Código Fiscal del Estado de Jalisco; 10, 28, 43, 59 y 71 de la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco; 38, 40, 111, 119, párrafo primero, 135, 165, 170 y 191 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco; 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287 y 288 del Código Penal del Estado de Jalisco; así como 21, párrafo primero y fracciones I, II, IV, IX y X, 30, 31, 145, párrafo primero y fracción II, y 146, párrafo primero, fracciones VII, VIII y XII, de la Ley del Registro Civil para el Estado de Jalisco).

De los preceptos citados puede colegirse necesariamente sin lugar a dudas que la atribución a favor del Poder Ejecutivo Estatal y ayuntamientos, así como sus respectivos organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales relativa a la impresión de formatos y recibos diversos para el cobro del universo de contribuciones previstas por la legislación local es una atribución inherente al ejercicio mismo de la facultad fiscal recaudatoria desarrollada por dichas autoridades administrativas exactoras, de tal forma que de no realizarla en forma directa pierden éstas el control y custodia de la función recaudadora misma, en perjuicio de la hacienda pública, y por consecuencia, en detrimento del resto de funciones del Estado sujetas al ejercicio de los recursos presupuestados que se pretenden obtener.

Conforme a lo expuesto, inconcuso resulta que la distribución de funciones establecida por el legislador donde se faculta a sí mismo, al Congreso del Estado, para mandar imprimir y vender a las entidades recaudadoras del estado los formatos y recibos de cobro necesarios para realizar la función exactora, se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de dichas autoridades fiscales, en tanto que limita el ejercicio de su deber recaudador en tanto que éste se encuentra supeditado a la riqueza o recursos financieros con que cuenten previamente, a fin de hacerse llegar, con posterioridad, de los formatos necesarios para recaudar los recursos fiscales que prevean las leyes, por lo que ante dicha situación la autoridad exactora se encuentra, inconstitucionalmente, limitada en el ejercicio pleno de las facultades derivadas de su respectivo ámbito competencial.

Si conforme a lo prescrito en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede inferir que los tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, consisten en la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros; válidamente puede derivarse que en el caso de la especie no sólo existe una intromisión puesto que el poder legislativo se inmiscuye e interfiere en una cuestión propia del Poder Ejecutivo y los ayuntamientos del Estado, sino que de ello resulta adicionalmente una afectación determinante en la toma de decisiones del Poder Ejecutivo y los ayuntamientos, derivado de la sumisión en la cual se les coloca frente al Congreso del Estado, en tanto que si no compran previamente los formatos y recibos para cobro de las contribuciones al Poder Legislativo, aquéllos se verán impedidos para recaudar los ingresos tributarios previstos por las leyes; de esta forma, la dependencia señalada del Poder Ejecutivo y los ayuntamientos, así como de los organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales de ambos, respecto del Poder Legislativo, representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que el Poder Legislativo impida al Poder Ejecutivo y a los ayuntamientos, de forma antijurídica e inconstitucional, que tomen decisiones o actúen de manera autónoma en la ejecución de las funciones inherentes y propias a la facultad fiscal recaudadora, e incluso, en el ejercicio mismo de la atribución exactora.

Esta subordinación no implica un grado de violación limitado y superficial del principio de división de poderes, ya que no sólo implica que el Poder Ejecutivo y los ayuntamientos, se encuentran impedidos para tomar autónomamente sus decisiones, sino que además deben someterse éstos a la voluntad del poder subordinante, el Congreso del Estado, impidiendo éste a aquéllos un curso de acción distinto al que les prescribe autoritariamente.

Como se observa de lo expuesto, resulta indubitable que en el caso de la especie, el Congreso del Estado no sólo se superpone al Orden Jurídico determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que también trastoca gravemente la estructura orgánica y de asignación competencial prevista por la Carta Magna, en tanto que no sólo se arroga facultades previstas originaria y constitucionalmente a otras autoridades sino que también supedita el ejercicio competencial de éstas a los designios ulteriores de un solo Poder, en el caso de la especie, a la voluntad propia y variable del Congreso del Estado.

De lo expuesto, no sólo se refuerza el concepto de invalidez relativo a la invasión de esfera competencial en cuanto la autoproclamación del Congreso del Estado con facultades recaudatorias propias del Poder Ejecutivo y los ayuntamientos, así como por vía de consecuencia a sus organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales, sino que también se acredita cómo el Poder Legislativo se arroga funciones secundarias inherentes a la facultad recaudadora del Estado como lo es la impresión de los formatos y recibos para el cobro de las contribuciones previstas por las leyes, por lo que resulta indudable e inaplazable confirmar la vulneración grave al principio de división de poderes, y por consecuencia, decretar la inconstitucionalidad del sistema tributario impugnado, previsto en los artículos 31 fracción XIV y Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2011, artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

OCTAVO. PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES. DERECHOS POR EL PAGO DE FORMAS VALORADAS Y RECIBOS DE COBRO.

Como ha sido expuesto en los párrafos precedentes, resulta manifiesto que el Poder Legislativo del Estado de Jalisco se estableció a su favor el cobro de determinadas contribuciones bajo el concepto de derechos y productos al mismo tiempo, según consta en los artículos que conforman el sistema tributario impugnado.

Sin embargo, en el caso específico que se refiere a la tarifa de esas contribuciones ésta se estableció que fuera por los montos previstos en la fracción XIV del artículo 31 de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2011, mismos que ya fueron citados anteriormente.

Si bien dicho dispositivo establece diversos montos de las tarifas correspondientes, en su inciso 'a)' indica para algunas formas valoradas y recibos de pago, tarifas específicas; así como en su inciso 'b)' determina que por aquellos formatos o recibos especiales solicitados por las entidades fiscalizadas deberá pagarse un precio que será el resultado de 'multiplicar el costo proveedor del Congreso por 2; por lo que el precio final incluirá tanto el costo de impresión más los derechos implícitos de las formas y recibos oficiales'.

Y es precisamente a este aspecto del tributo, las tarifas, que se debe señalar que el Congreso del Estado transgrede el principio de proporcionalidad en mérito de que, los derechos son las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como precios por servicios de carácter administrativo prestados por los órganos del poder público a las personas que los soliciten, y en ese contexto, los derechos deben corresponder al principio de proporcionalidad conforme a un equilibrio razonable entre la tarifa y el servicio prestado, y en el caso de la especie, no se surte dicho elemento de proporcionalidad en tanto que el servicio prestado es solamente la venta de papelería con determinadas características, la cual se realiza bajo la determinación de un monto injustificado previsto por el legislador sin base objetiva que permita reconocer sin lugar a dudas, que la relación entre servicio prestado y tarifa es congruente entre sí, y que el costo respectivo es proporcional a la función realizada, de tal forma que las formas valoradas y recibos para cobro tengan invariablemente el mismo costo en función de ser idéntico el pago que para obtenerlas realiza el Congreso del Estado al proveedor.

Incluso, baste señalar que mientras en el artículo 31 fracción XIV de la Ley de Ingresos impugnada, se indica que el costo por acta de nacimiento federal se pagará \$11.90 once pesos 90/100 M.N., en el mismo artículo 31 fracción VI inciso a) punto 2, se establece que por el concepto de formatos para el levantamiento de los actos del registro civil es de \$5.50 cinco pesos 50/100 M.N., lo cual es realmente desproporcionado y más gravoso no sólo para la prestación de los servicios relacionados con el estado civil sino para la población en general. E incluso, cabe referir que conforme a la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, los formatos de actas en que se asienten las cuestiones relativas a la personalidad y el estado civil, deben constar de los elementos de seguridad que establezca la Dirección General del Registro Civil del Estado, de conformidad con los artículos 30 y 31 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, citada con antelación.

En este sentido, si los formatos relativos a los formatos especiales para las actas del registro civil actualmente tienen una tarifa de \$5.50 cinco pesos 50/100 M.N., resulta inconcuso que, en atención al inciso b) del artículo 31 fracción IV de la Ley de Ingresos impugnado, el monto de los formatos referidos (suponiendo que al Congreso del Estado le costara obtenerlas el mismo precio de \$5.50 pesos) sería de dos tantos más que lo que le cueste al Congreso, lo que invariablemente se traduciría en una tarifa desproporcionada e injustificada al aumentar de los \$5.50 cinco pesos 50/100 M.N. a los \$16.50 dieciséis pesos 50/100 M.N.

Lo expuesto, guarda congruencia con lo previsto por la tesis jurisprudencial identificada bajo el rubro DERECHOS REGISTRALES. LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE ESTABLECEN LA TARIFA RESPECTIVA SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VIOLAN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, de número P./J. 95/2009, misma que se cita a continuación: (se transcribe).

Asimismo, resulta inconcuso que visto el sistema tributario previsto en la Ley de Ingresos citada que considera bajo el concepto de 'productos' a favor del Congreso del Estado las contribuciones impugnadas, debe señalarse que de la misma forma se vulnera el principio de legalidad tributaria en mérito de que dicha contribución no reúne los requisitos que el Código Fiscal del Estado de Jalisco establece para las contribuciones denominadas 'productos'.

En efecto, en el caso de la especie, el Congreso del Estado incluyó al sistema tributario impugnado en la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2011 bajo el carácter de 'productos', sin embargo, conforme a lo previsto por el Código Fiscal para el Estado de Jalisco, los productos son aquellos ingresos que 'percibe el Estado, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales' (a. 7° CFEJ) (sic) los cuales se regulan y establecen conforme a 'las leyes [...] o por lo que en su caso prevengan los contratos o concesiones respectivas'.

En este sentido, baste señalar que el propio Congreso del Estado se confirió a sí mismo, como fue anteriormente señalado en esta demanda de Controversia Constitucional, la competencia exclusiva para elaborar y expender a las entidades recaudadoras, las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, función la cual, aduce el Poder Legislativo, forma parte de su propio ámbito de competencia, y respecto del cual, la función pública recaudatoria que éste pretende realizar conforme al artículo 31 primer párrafo de la Ley de Ingresos multicitada y 51 de la Ley de Fiscalización Superior referida, son productos que deben ingresar a la Hacienda Pública Estatal, bajo la premisa de que dicho Poder Legislativo actuará como autoridad con facultades fiscales recaudadoras, a través de la Comisión de Administración del propio Congreso.

En este sentido, resulta un contrasentido lo dispuesto por el Congreso del Estado en el sistema tributario impugnado frente a lo dispuesto por el Código Fiscal del Estado de Jalisco, en efecto, lo anterior es así dado que el Legislador local aduce que recaudará productos, es decir, ingresos derivados de la realización de 'actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales', sin embargo, en el caso de la especie, conforme a las disposiciones que integran el sistema tributario materia de esta controversia, la función tributaria recaudadora del Congreso del Estado se funda en el supuesto ejercicio de una facultad exclusiva, propia de su competencia relativa al expendio de formas valoradas y recibos de cobros; de lo cual no puede derivarse otra conclusión que la incongruencia normativa entre el sistema tributario impugnado y el Código Fiscal citado, lo que revela una violación al principio de legalidad tributaria en mérito de que la contribución respectiva, en este caso los 'productos' por concepto de formas y recibos, incumple con las características que dicho tipo de tributos deben contar, a saber: 1, contraprestación por la realización de una función no propia de derecho público, y 2, venta o explotación de un bien patrimonial de la entidad.

Incluso, a manera de colofón, debe señalarse que el Congreso del Estado adolece de desconocimiento respecto de su ámbito competencial material, en efecto, lo anterior queda de manifiesto de la lectura del artículo 31 fracción XIV inciso a) de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2011, conforme al cual resulta que el Legislador Local grava un acto ejecutado por las autoridades federales como lo es la denominada 'acta de nacimiento federal', y más, resulta evidente la limitación en el conocimiento respecto de la distribución competencial en

mérito de que, aún cuando pudiera el legislador local gravar las denominadas 'actas de nacimiento federales', dicho poder ignora que la Federación carece de atribuciones para registrar y sancionar los actos relacionados con el estado civil de las personas, dado que conforme al artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos esa es atribución exclusiva de las entidades federativas.

NOVENO. ACTO DE APLICACIÓN. TRANSGRESIÓN A LA ESFERA DE COMPETENCIAS, DE LEGALIDAD Y AUTORIDAD COMPETENTE.

Como fue expuesto en el apartado correspondiente a los HECHOS en la presente demanda de controversia constitucional, con fecha cuatro y ocho de febrero de 2011, fueron recibidos por este Poder Ejecutivo los oficios 0248/2011 y un diverso sin número, suscritos por el Lic. José Manuel Correa Ceseña y el Lic. Luis Antonio Rocha Santos, Secretario General y el Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, respectivamente, ambos del Congreso del Estado, con los cuales se notificó a las secretarías de Administración y Finanzas, y en los cuáles se refirió textualmente lo siguiente: (se transcribe).

Del texto transcrito, se colige que el Congreso del Estado, a través del Secretario General y el Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, del mismo, realiza el primer acto de aplicación directa del sistema tributario impugnado en la presente demanda de controversia constitucional en tanto que el Poder Legislativo se impone frente al Poder Ejecutivo a efecto de requerir inexcusablemente a este último de realizar compras de formas valoradas y recibos para cobros al Congreso del Estado, pagar previamente por las mismas el monto previsto por la Ley de Ingresos citada, y de la misma forma, abstenerse inmediatamente de utilizar las formas valoradas y recibos para cobros no adquiridos al Congreso del Estado.

Originariamente debe manifestarse que las autoridades que signan los oficios impugnados son el Secretario General y el Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, ambos del Congreso del Estado, los cuáles no son autoridades competentes e incluso, siendo funcionarios menores de dicho órgano constitucional, colocan en riesgo la función recaudadora del Estado al señalar que 'Asimismo, es importante recordarle que los formatos impresos y/o adquiridos que no contengan el código de barras 2010-2012 dos mil diez dos mil doce, no podrán ser utilizados...', con lo que pretenden dejar sin efectos la competencia recaudatoria de este Poder Ejecutivo y las facultades inherentes a la misma como lo es la de elaborar las formas valoradas y recibos para el cobro; lo anterior es así en tanto que dichos funcionarios de ulterior nivel carecen de fundamento legal que los habilite a fin de ejercer las facultades fiscales recaudatorias consignadas a favor de la Comisión de Administración del Congreso del Estado en el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior anteriormente citada, razón suficiente para acreditar que con la suscripción y notificación de los oficios supracitados se conculcan los principios constitucionales relativos a autoridad competente y legalidad tributaria.

En efecto, lo anterior es así en mérito de que dichas autoridades fundan y motivan deficientemente los actos impugnados, es decir, los oficios de referencia, dada la inexistencia de norma expresa que les faculte a realizar expedir (sic) los oficios señalados, razonamiento que deriva necesario de una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, conforme a la cual se advierte que los actos de molestia deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación; y de acuerdo con lo expuesto, resulta que en el caso concreto resulta evidente la ilegalidad del acto, dado que el fundamento expresado por las autoridades para emitirlo no se adecuaba exactamente a la norma invocada, y más, se hallan en contradicción franca con el Orden Jurídico.

Lo anterior se corrobora en atención a la tesis jurisprudencial de rubro CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY, identificada bajo el número P./J. 109/2005, que es del tenor siguiente: (se transcribe)."

3. **TERCERO.** Mediante acuerdo de quince de febrero de dos mil once, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente, y remitirlo al Ministro Luis María Aguilar Morales, a quien correspondió actuar como instructor del procedimiento.
4. El veintiuno de febrero siguiente, el Ministro Instructor admitió a trámite la demanda, reconoció el carácter de demandado y emplazó al Poder Legislativo del Estado de Jalisco y ordenó dar vista al Procurador General de la República.
5. **CUARTO.** Mediante escrito presentado en la oficina de correos de la localidad el cuatro de abril de dos mil once, el Poder actor presentó ampliación de demanda, en la que impugnó, del Congreso local, los oficios sin número suscritos por el Secretario General y el Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, ambos del Congreso del Estado, dirigidos al Fondo de Seguridad Pública en el Estado de Jalisco, al Despacho del Gobernador del Estado de Jalisco y a la Comisión de Adquisiciones del Gobierno del Estado de Jalisco, recibidos el primero el catorce de febrero de dos mil once y los segundos el diez de marzo siguiente. En la referida promoción citó como preceptos violados los artículos 14, 16, 25, 31 fracción IV, 115, 116, 126, 133 y 134 constitucionales, y tuvo por reproducidos los conceptos de invalidez planteados en su demanda.
6. **QUINTO.** Por acuerdo de once de abril de dos mil once se desechó la ampliación de demanda; determinación que fue revocada mediante la resolución recaída al recurso de reclamación 37/2011-CA, emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal el trece de julio de dos mil once.
7. En esa virtud, mediante proveído de seis de septiembre de dos mil once el Ministro Instructor tuvo por ampliada la demanda y emplazó al Poder Legislativo del Estado de Jalisco.
8. **SEXTO.** Por parte del Poder Legislativo del Estado de Jalisco comparecieron el Presidente y Secretarios del Congreso de la entidad, quienes dieron contestación a la demanda mediante promoción presentada en la oficina de correos de la localidad el catorce de abril de dos mil once, recibido en esta Suprema Corte el diecinueve siguiente. En el mismo oficio, promovieron reconvencción, señalando como actos impugnados los siguientes:

"A. No acudir ante este Poder Público a fin de adquirir las Formas Valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatales y municipales, para el ejercicio fiscal 2011, en los términos del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

B. No realizar a este Congreso, las transferencias mensuales correspondientes a los meses de Enero, Febrero y Marzo de 2011, antes de los días 15 de cada mes de esta anualidad los ingresos percibidos por concepto de venta de formas valoradas de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, establecidos en la fracción, XIV del artículo 31, fracción XIV de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2011.

Así como todas aquellas transferencias que no realice y que correspondan a los meses en que transcurra el presente Medio de Control Constitucional y que sean, los relativos al cumplimiento del Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el Ejercicio Fiscal de 2011.

C. El autorizar la impresión, adquisición, uso y cobro de formas valoradas y recibos oficiales sin la autorización del Congreso del Estado de Jalisco y que correspondan a los referidos en el artículo 31, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el Ejercicio Fiscal de 2011.

D. Todas las consecuencias que se originen de los actos y omisiones que son motivo de la presente demanda, y que redunden en perjuicio de la facultad de este Poder Público."

9. **SÉPTIMO.-** El tres de mayo de dos mil once el Ministro Instructor tuvo por contestada la demanda por parte del Poder Legislativo de Jalisco y asimismo admitió la reconvencción, dando vista a la Procuradora General de la República y al Poder Ejecutivo de la entidad, parte demandada en la reconvencción.
10. **OCTAVO.** El Gobernador del Estado de Jalisco dio contestación a la reconvencción mediante escrito presentado en esta Suprema Corte el veinte de junio de dos mil once; promoción que fue acordada por el Ministro Instructor el veintitrés siguiente, en el sentido de tener por contestada la reconvencción.

11. **NOVENO.** Mediante escrito presentado el nueve de enero de dos mil doce, el Poder actor presentó segunda ampliación, en la que impugnó, del Congreso local, los artículos 38, fracción X, y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal dos mil doce, en relación con el 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. En la referida promoción citó como preceptos violados los artículos 14, 16, 25, 31 fracción IV, 115, 116, 126, 133 y 134 constitucionales y planteó los conceptos de invalidez que estimó pertinentes.
12. **DÉCIMO.** Por acuerdo de diez de enero de dos mil doce se admitió la segunda ampliación de demanda y se emplazó al Poder Legislativo del Estado de Jalisco.
13. **DÉCIMO PRIMERO.** Mediante auto de doce de marzo de dos mil doce el Ministro Instructor tuvo por no contestada la segunda ampliación de demanda; proveído que fue confirmado mediante la resolución dictada tres de octubre de dos mil doce por la Primera Sala de esta Suprema Corte en el recurso de reclamación 19/2012-CA.
14. **DÉCIMO SEGUNDO.** Por oficio recibido en este Alto Tribunal el veintiséis de diciembre de dos mil once, la Procuradora General de la República formuló su opinión; promoción que se tuvo por presentada por acuerdo de cuatro de enero de dos mil doce; y mediante oficio presentado formuló opinión respecto de la segunda ampliación de demanda.
15. **DÉCIMO TERCERO.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, con fecha treinta y uno de octubre de dos mil doce tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONSIDERANDO:

16. **PRIMERO.** Este Tribunal Pleno es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno del mismo mes y año; en virtud de que se plantea un conflicto entre dos Poderes de un Estado, en el que se impugnan normas de carácter general.
17. **SEGUNDO.** Antes de analizar la legitimación de las partes, resulta conveniente precisar las normas y actos objeto de la presente controversia¹.
18. Tomando en cuenta el contenido de los escritos de demanda, primera y segunda ampliación, deben tenerse como actos impugnados por parte del Poder Ejecutivo actor: los artículos 31, fracción XIV, y Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal dos mil once, 38, fracción X, y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal dos mil doce y 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; los oficios sin número suscritos por el Secretario General y el Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, ambos del Congreso del Estado, dirigidos a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo, al Fondo de Seguridad Pública en el Estado de Jalisco, al Despacho del Gobernador del Estado de Jalisco y a la Comisión de Adquisiciones del Gobierno del Estado de Jalisco; y el oficio 0248/2011, suscrito también por el Secretario General y el Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo del Congreso del Estado, dirigido a la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo.
19. Por otra parte, se tienen como actos combatidos en la reconvención por el Poder Legislativo de Jalisco la omisión por parte del Poder Ejecutivo de la entidad de adquirir las Formas Valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatales y municipales, para el ejercicio fiscal dos mil once, en los términos del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; y la autorización de la impresión, adquisición, uso y cobro de formas valoradas y recibos oficiales sin la autorización del Congreso del Estado de Jalisco y que correspondan a los referidos en el artículo 31, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el Ejercicio Fiscal de dos mil once.

¹ El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente: "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: --- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;"

20. Cabe apuntar que el no es el caso de tener como acto impugnado el señalado por el Congreso de Jalisco en cuanto a que el Poder Ejecutivo local no ha realizado las transferencias mensuales de los ingresos percibidos por concepto de venta de formas valoradas de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, establecidos en la fracción, XIV del artículo 31, fracción XIV de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el Ejercicio Fiscal dos mil once; pues de la reconvención se advierte que el Legislativo de la entidad no imputa al demandado en la reconvención alguna omisión específica de pago respecto de alguna adquisición de formas valoradas o recibos, sino que se trata de la consecuencia de no adquirir las emitidas por el Poder Legislativo de Jalisco, que es la omisión que en realidad se combate.
21. Lo anterior se corrobora con la circunstancia de que el propio Poder Legislativo de la entidad señaló en el hecho 7 de su reconvención que *"es indiscutible que el Poder Ejecutivo de Jalisco no está utilizando formas valoradas y recibos oficiales autorizados por este Congreso en términos de las Leyes referidas con antelación"*; de manera que se entiende que no se impugna la omisión de un pago específico.
22. **TERCERO.** La parte actora tiene legitimación para promover la presente controversia constitucional.
23. De conformidad con los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², tendrá el carácter de actor en las controversias constitucionales la entidad, poder u órgano promovente, quien podrá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.
24. La demanda de controversia constitucional y las dos ampliaciones fueron promovidas por Emilio González Márquez, en su carácter de Gobernador del Estado de Jalisco, calidad que acredita con copia certificada de la publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" de veintiocho de febrero de dos mil siete de la Declaratoria de Gobernador Electo, así como copia certificada del acta de la sesión solemne verificada por el Congreso local el uno de marzo de dos mil siete, de las que se desprende que se le declaró como Gobernador electo del Estado de Jalisco para el período comprendido del primero de marzo de dos mil siete al veintiocho de febrero de dos mil trece, así como la toma de protesta correspondiente.
25. El artículo 2º, párrafo primero, de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco³ dispone que dicho Poder se confiere a un ciudadano que se denomina Gobernador del Estado, quien lo ejerce exclusivamente.
26. Por tanto, si el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco se deposita en el Gobernador, es evidente que éste se encuentra legitimado para promover la presente controversia en representación de aquél.
27. **CUARTO.** A continuación se analiza la legitimación de los demandados.
28. De conformidad con los artículos 10, fracción II, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, en las controversias constitucionales tendrán el carácter de demandados, las entidades, poderes u órganos que hayan emitido y promulgado las normas generales o actos impugnados, quienes podrán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

² "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: --- I.- Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

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

³ "Artículo 2º. El Poder Ejecutivo se confiere a un ciudadano que se denomina Gobernador del Estado, quien lo ejerce exclusivamente. --- El Gobernador del Estado, para el ejercicio de sus facultades y atribuciones, así como para el debido cumplimiento de sus obligaciones, se auxilia de la Administración Pública del Estado. --- (...)"

⁴ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ---... II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

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

29. En representación del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, suscribieron la contestación de demanda los Diputados Enrique Aubry de Castro Palomino, Gustavo Macías Zambrano y Patricia Elena Retamoza Vega, Presidente y Secretarios, en su carácter de Presidente y Secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, personalidad que acreditan con la copia certificada del acta de la sesión ordinaria del Pleno del Congreso de esa Entidad iniciada el trece y concluida el catorce de enero de dos mil once, en que consta la elección de la mesa directiva que fungirá del uno de febrero al treinta y uno de mayo de dos mil once.
30. El artículo 35, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco⁵ establece que corresponde a la Mesa Directiva, a través de su Presidente y dos secretarios, representar jurídicamente al Poder Legislativo en los medios de control constitucional en todas sus etapas procesales; de lo que se colige que los Diputados que suscribieron la contestación de demanda, así como la contestación a su ampliación, en su carácter de Presidente y secretarios, respectivamente, de la Mesa Directiva del Congreso local, cuentan con facultades para representar al Poder Legislativo demandado.
31. Además, a dicho órgano se le imputa la expedición de los preceptos y actos impugnados. En esa medida, el citado Congreso tiene legitimación pasiva en el presente asunto.
32. **QUINTO.** Marisela Morales Ibáñez acreditó su carácter de Procuradora General de la República con la copia certificada de su nombramiento. De acuerdo con lo previsto en 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, el Procurador General de la República tiene el carácter de parte en las controversias constitucionales.
33. **SEXTO.** La existencia⁶ de los preceptos impugnados, artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, 31, fracción XIV, y Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal dos mil once, y 38, fracción X, y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal dos mil doce, se acredita con las publicaciones correspondientes en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", de fechas cinco de julio de dos mil ocho, veintiocho de diciembre de dos mil diez y veintidós de diciembre de dos mil once, respectivamente.
34. Cobra aplicación la tesis de jurisprudencia de esta Suprema Corte, de rubro "*PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*".
35. En cuanto a los oficios combatidos, su existencia se acredita con las copias certificadas que de ellas exhibió el Poder actor.
36. Por lo que hace a los actos combatidos en la reconvención consistentes en autorizar la impresión, adquisición, uso y cobro de formas valoradas y recibos oficiales sin la autorización del Congreso del Estado de Jalisco, que correspondan a los referidos en el artículo 31, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de dos mil once, se acreditan con las pruebas ofrecidas por el Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, relativas al concurso C40/2009 "*Adquisición de formas impresas para la Secretaría de Finanzas*" dictaminado treinta y uno de agosto de dos mil nueve por la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones del Estado; así como las correspondientes a los contratos 310/09 y 311/09, ambos celebrados el catorce de septiembre de dos mil nueve, relativos a dicho concurso.

⁵ "Artículo 35. 1. Son atribuciones de la Mesa Directiva:

(...)

V. Representar jurídicamente al Poder Legislativo del Estado, a través de su Presidente y dos secretarios, en todos los procedimientos jurisdiccionales en que éste sea parte, ejercitando de manera enunciativa más no limitativa todas las acciones, defensas y recursos necesarios en los juicios: civiles, penales, administrativos, mercantiles o electorales, así como los relativos a los medios de control constitucional en todas sus etapas procesales, rindiendo informes previos y justificados, incluyendo los recursos que señala la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la demás legislación aplicable en la materia, y con las más amplias facultades para pleitos y cobranzas para toda clase de bienes y asuntos e intereses de este Poder, en la defensa de sus derechos que la ley le confiere en el ámbito de sus atribuciones. La mesa directiva puede delegar dicha representación de forma general o especial;

(...)"

⁶ Esto se analiza con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone lo siguiente: "**ARTÍCULO 41.** Las sentencias deberán contener: --- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

⁷ Tesis 2a./J. 65/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, agosto de dos mil, página 260, cuyo texto es el siguiente: "*Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.*"

37. En cuanto a la omisión de acudir ante el Congreso del Estado de Jalisco a fin de adquirir las Formas Valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatales y municipales, para el ejercicio fiscal dos mil once, en los términos del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, para determinar su existencia debe definirse si existe o no la obligación del Poder Ejecutivo de adquirir dichas formas. En el caso sí existía tal obligación, según se advierte de la norma referida, que dispone que *“Las entidades fiscalizadas estatales y municipales, deberán adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, en los términos de la ley, ante el Congreso del Estado y previo pago de los derechos correspondientes previstos en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal que corresponda.”*. En tal virtud, al no haber acreditado el Poder Ejecutivo local la adquisición de las formas y recibos referidos, debe tenerse por cierta la omisión imputada.
38. **SÉPTIMO.** Procede analizar en este momento la oportunidad de la demanda de controversia constitucional, así como de sus ampliaciones, y de la reconvención.
39. Al respecto, el artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de la Fracción I del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:
- “Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:*
- I. Tratándose de actos, 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;*
- II. Tratándose de normas generales, 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, y...”*
40. Por su parte, el artículo 3° del mismo ordenamiento establece lo siguiente:
- “Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:*
- I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;*
- II. Se contarán sólo los días hábiles, y*
- III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”*
41. La demanda de controversia constitucional se presentó en tiempo, tomando en cuenta que las normas en ella impugnadas, artículos 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, y 31, fracción XIV, y Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal dos mil once, se combaten con motivo de su primer acto de aplicación, consistente en el oficio sin número, suscrito por el Secretario General y el Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, ambos del Congreso del Estado de Jalisco, dirigido a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo de la entidad, recibido el cuatro de febrero de dos mil once.
42. Mediante dicho oficio los referidos funcionarios del Poder Legislativo local, con fundamento precisamente en las normas referidas, señalaron al Secretario de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco que era incuestionable que en términos de la norma legal antes citada, esa entidad fiscalizada tenía la obligación de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos ante este Congreso, previo el pago de los derechos relativos, previstos en la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco del ejercicio fiscal dos mil once; que las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos para el ejercicio fiscal dos mil once deberían ser adquiridos en el Departamento de Formas Valoradas del Poder Legislativo local.
43. En esa virtud, el plazo de treinta días hábiles para presentar la demanda de controversia constitucional transcurrió del siete de febrero de dos mil once al dieciocho de marzo de ese año, mientras que la demanda se presentó el catorce de febrero de dos mil nueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, por lo que su promoción fue oportuna.

44. En esa medida, es oportuna también en relación con los demás oficios combatidos en la demanda y en la primera ampliación, pues fueron recibidos el ocho y catorce de febrero así como diez de marzo, todos de dos mil once.
45. Por lo que hace a la segunda ampliación de demanda, su presentación también es oportuna, en virtud de que la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco del ejercicio fiscal dos mil doce fue publicada el veintidós de diciembre de dos mil once, de manera que el plazo correspondiente para su impugnación transcurrió del dos de enero al trece de febrero de dos mil doce, y la segunda ampliación se presentó el nueve de enero de ese año.
46. En cuanto a la omisión por parte del Poder Ejecutivo de la entidad de adquirir las Formas Valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatales y municipales, para el ejercicio fiscal dos mil once, en los términos del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, reclamada en la reconvención, debe estimarse oportuna su impugnación, pues este Tribunal Pleno ha señalado que tratando de omisiones el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista. Es aplicable en lo conducente la tesis siguiente:

Época: Novena Época

Registro: 183581

Instancia: PLENO

Tipo Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Tomo XVIII, Agosto de dos mil tres

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 43/2003

Pag. 1296

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.

47. En cambio, es extemporánea la impugnación por parte del Poder Legislativo del Estado de Jalisco en la reconvención de la autorización de la impresión, adquisición, uso y cobro de formas valoradas y recibos oficiales sin la autorización del Congreso del Estado de Jalisco y que correspondan a los referidos en el artículo 31, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el Ejercicio Fiscal de dos mil once.
48. En efecto, de las constancias de autos se advierte que por escrito presentado el veintisiete de enero de dos mil once, el Presidente y los Secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco promovieron ante la Quinta Sala Unitaria del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, juicio administrativo 29/2011, en que impugnaron, en esencia, la rendición de un informe pormenorizado respecto a la adquisición de formas valoradas desde hace cinco años hasta que se rindiera el informe; el pago y/o reintegro de las adquisiciones, por compra o por impresión por sus propios medios, de formas valoradas, recibos para cobros de ingresos, hologramas y sellos de seguridad que hubieran realizado y siguieran efectuando los demandados; el pago y/o reintegro de las expediciones bajo cualquier concepto, ya fuera de suministro o venta por venta y/o requisición de formas valoradas, recibos para cobros de ingresos, hologramas y sellos de seguridad que hubieran realizado y siguieran efectuando los demandados a las distintas entidades fiscalizables y auditables; y que se dijera a los demandados que no debían adquirir dichas formas por sus medios ni realizar cobros por la venta de éstas. Se señalaron como demandados el Gobernador, las Secretarías de Administración y de Finanzas, la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones de la referida Secretaría de Administración y el Director General de Abastecimientos de la propia Secretaría de Administración, todos del Estado de Jalisco.

49. Ahora bien, en dicho escrito el Congreso de Jalisco señaló que las autoridades demandadas motu proprio habían obtenido formas valoradas por sus propios medios y los habían suministrado a diversas entidades fiscalizables y auditables, e incluso hizo mención expresa tanto del concurso C40/2009 denominado "Adquisición de formas impresas para la Secretaría de Finanzas", dictaminado treinta y uno de agosto de dos mil nueve por la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones del Estado, como de los contratos 310/09 y 311/09, ambos celebrados el catorce de septiembre de dos mil nueve, relativos a dicho concurso. Asimismo afirmó que los demandados habían realizado una serie de compras de formas valoradas y emitido órdenes de compra.
50. En su escrito hizo incluso mención del contenido del dictamen de treinta y uno de agosto de dos mil nueve formulado por la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones del Estado, con que se resolvió el concurso, transcribiendo parcialmente éste así como los contratos 310/09 y 311/09, para la adquisición de las formas de que se trata. Asimismo, señaló que tenía conocimiento de que las autoridades demandadas habían realizado una serie de compras de formas valoradas y/o recibos para cobros de ingresos a terceros ajenos al Congreso de la entidad, para suministrar a las entidades fiscalizables y auditables, dando incluso los datos relativos a los números de factura, fecha, a favor de quién se expidió, monto y concepto.
51. En esa medida, resulta incontrovertible que por lo menos desde el veintisiete de enero de dos mil once, en que se presentó la referida demanda, el Congreso del Estado de Jalisco tenía conocimiento de que el Poder Ejecutivo de la entidad había autorizado la impresión, adquisición, uso y cobro de formas valoradas y recibos oficiales sin su autorización.
52. Ahora bien, partiendo de esa fecha, veintisiete de enero de dos mil once, el plazo para la impugnación de los actos referidos transcurrió del veintiocho de enero al catorce de marzo de dos mil once; mientras que la reconvenición se presentó en la oficina de correos de la localidad el catorce de abril de ese año.
53. Por tanto, procede sobreseer en relación con el acto referido, con fundamento en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.
54. **OCTAVO.** Previo al estudio de fondo del asunto, procede analizar las causales de improcedencia planteadas por las partes.
55. Esta Tribunal Pleno advierte de oficio que en relación con los artículos 31, fracción XIV, y Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal dos mil once, así como 38, fracción X, y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal dos mil doce, se actualiza la causal de improcedencia prevista por la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, relativa a la cesación de efectos de los actos o normas impugnados.
56. Lo anterior, pues las normas en comento establecían, en esencia, las cuotas relativas a las formas valoradas y recibos de pago vigentes para los ejercicios respectivos, de manera que al haber concluido éstos, las normas de que se trata perdieron vigencia, por lo que han dejado de tener aplicación y, por ende, han cesado los efectos que produjeron durante su vigencia⁸, máxime que ya fue expedida la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal dos mil trece.
57. Resulta pertinente transcribir las normas referidas:

⁸ En el aspecto analizado resulta aplicable, por identidad de razones, la siguiente jurisprudencia: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS. De lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y con el Presupuesto de Egresos de la Federación rige el principio de anualidad, consistente en establecer los ingresos que puede recaudar la Federación durante un ejercicio fiscal, así como la forma en que aquéllos han de aplicarse, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público, lo cual se patentiza con el hecho de que el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de egresos de la Federación, en la cual se deberán contemplar las contribuciones a cobrar en el año siguiente, para cubrir el presupuesto de egresos, aunado a que en la propia Ley de Ingresos se establece que su vigencia será de un año, así como la de todas las disposiciones referentes a su distribución y gasto. En consecuencia, si la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos tienen vigencia anual y ésta concluyó, resulta indudable que no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación, y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con 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, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en ese medio de control constitucional no tiene efectos retroactivos. Por tanto, procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción V, 59 y 65, todos de la mencionada Ley Reglamentaria". (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX, marzo de 2004. Tesis: P./J. 9/2004. Página: 957.)

Artículo 31. De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, los productos que pueden percibir la hacienda estatal son los derivados de:

XIV. Por las formas valoradas que se cobran de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco:

a) Formas valoradas en formato ordinario de conformidad con las siguientes tarifas:

TIPO DE FORMA VALORADA	VALOR.
Recibo oficial de ingresos	\$2.93
Recibo de licencia municipal 2011	\$5.83
Recibo de participación	\$4.25
Recibo de multa federal	\$4.25
Recibo de zona federal	\$4.25
Recibo de impuesto predial	\$3.46
Recibo de servicio catastral	\$3.46
Boletos piso plaza \$1.00	\$0.32
Boletos piso plaza \$2.00	\$0.32
Boletos piso plaza \$3.00	\$0.32
Boletos piso plaza \$5.00	\$0.32
Boletos piso plaza \$10.00	\$0.32
Recibo de agua potable y alcantarillado	\$2.93
Aviso de transmisión patrimonial	\$5.83
Certificación de acta de nacimiento	\$2.93
Acta de nacimiento federal (oficio)	\$11.90
Acta de nacimiento federal (carta)	\$11.90
Orden de pago con recibo	\$2.46
Orden de pago sin recibo	\$2.46
Recibo oficial DIF	\$2.48
Hologramas	\$23.57
Orden de pago con recibo DIF	\$2.46
Orden de pago sin recibo DIF	\$2.46

b) Formas valoradas en formato especial. En aquellos casos en que los entes públicos estatales o municipales y entidades fiscalizables, soliciten la elaboración de las formas valoradas y recibos de ingresos en un formato especial; el precio que deberá pagar al H. Congreso del Estado de Jalisco a través de la Comisión de Administración, será el que resulte de multiplicar el costo proveedor del Congreso por 2; por lo que el precio final incluirá tanto el costo de impresión mas los derechos implícitos de las formas y recibos oficiales.

XIV (SIC). Los señalados en otras leyes.

TRANSITORIOS

DÉCIMO. El Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Finanzas deberá transferir mensualmente, antes del día 15 de cada mes, al Congreso del Estado, los ingresos que perciba por concepto de venta de formas valoradas de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco; establecidos en la fracción XIV del artículo 31 de la presente ley. Independientemente de la totalidad de los recursos financieros que corresponden ordinariamente al Poder Legislativo en virtud de la partida 01 00 4101 del Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del año 2011.

Artículo 38.- La hacienda estatal de acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, puede percibir los productos derivados de:

X. Por las formas valoradas y recibos de cobro que adquieran las entidades fiscalizadas estatales y municipales, ante el Congreso del Estado, a que hace mención el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco, se cobrarán en base a la siguiente:

a) Formas valoradas en formato ordinario de conformidad con las siguientes tarifas:

TIPO DE FORMA VALORADA

Recibo oficial de ingresos	\$3.05
Recibo de licencia municipal 2012	\$6.06
Recibo de participación	\$4.42
Recibo de multa federal	\$4.42
Recibo de zona federal	\$4.42
Recibo de impuesto predial	\$3.60
Recibo de servicio catastral	\$3.60
Boletos piso plaza \$1.00	\$0.33
Boletos piso plaza \$2.00	\$0.33
Boletos piso plaza \$3.00	\$0.33
Boletos piso plaza \$5.00	\$0.33
Boletos piso plaza \$10.00	\$0.33
Recibo de agua potable y alcantarillado	\$3.05
Aviso de transmisión patrimonial	\$6.06
Certificación de acta de nacimiento	\$3.05
Acta de nacimiento federal (oficio)	\$12.38
Acta de nacimiento federal (carta)	\$12.38
Orden de pago con recibo	\$2.56
Orden de pago sin recibo	\$2.56
Recibo oficial DIF	\$2.58
Hologramas	\$24.51
Orden de pago con recibo DIF	\$2.56
Orden de pago sin recibo DIF	\$2.56

b) Formas valoradas en formato especial. En aquellos casos en que los entes públicos estatales o municipales y entidades fiscalizables, soliciten la elaboración de las formas valoradas y recibos de ingresos en un formato especial; el precio que deberá pagar al H. Congreso del Estado de Jalisco a través de la Comisión de Administración, será el que resulte de multiplicar el costo proveedor del Congreso por 2; que en ningún caso será menor a los precios fijados en esta publicación; por lo que el precio final incluirá tanto el costo de impresión, costo operativo, más los derechos implícitos de las formas y recibos oficiales.

DÉCIMO TERCERO. El Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Finanzas deberá transferir mensualmente, antes del día quince de cada mes, al Congreso del Estado, los ingresos que perciba por concepto de venta de formas valoradas de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco; establecidos en la fracción X del artículo 38 de la presente Ley. Independientemente de la totalidad de los recursos financieros que corresponden ordinariamente al Poder Legislativo en virtud de la partida 01-00-4121 del Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del año 2012.

58. Por lo que hace a la omisión por parte del Poder Ejecutivo de la entidad de adquirir las Formas Valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatales y municipales para el ejercicio fiscal dos mil once, en los términos del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, se actualiza la causal de improcedencia prevista por la fracción VII del artículo 19, en relación con el artículo 105, fracción I, a contrario sensu, de la Constitución Federal, porque en la especie ha operado un cambio de situación jurídica que por virtud de la cual carecería de objeto el pronunciamiento de fondo, en virtud de que aun cuando se declarara la invalidez de la omisión de que se trata, no podría surtir efecto alguno, en virtud de que el ejercicio de dos mil once ya concluyó, por lo que la declaratoria de invalidez no podría tener como consecuencia que el Ejecutivo local adquiriera y utilizara las formas valoradas correspondientes a dicho ejercicio. Es aplicable la siguiente jurisprudencia:

Novena Época

Registro: 190961

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XII, Octubre de 2000

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 116/2000

Página: 970

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE SI POR HABER OPERADO UN CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA, CARECE DE OBJETO EL PRONUNCIAMIENTO DE FONDO. La acción de controversia constitucional resulta improcedente en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105, fracción I a contrario sensu, de la propia Ley Suprema, si habiéndose ejercitado por un Municipio en contra de un decreto legislativo que anuló un acuerdo de Cabildo que ordenó la suspensión de uno de sus miembros, durante el curso del procedimiento concluye el periodo para el que había sido electo el munícipe suspendido, pues aun cuando subsista dicho acto, carece ya de objeto por haber operado un cambio de situación jurídica que hace inútil el estudio y pronunciamiento de fondo, ya que siendo la tutela jurídica de ese medio de control constitucional la preservación del orden establecido en la Constitución Federal, es obvio que al no poderse retrotraer, materialmente, el periodo legal de funcionamiento del mencionado integrante del Ayuntamiento, la acción de controversia constitucional es ineficaz.

59. Ahora bien, procede analizar las causales de improcedencia y sobreseimiento planteadas, en el entendido de que sólo serán objeto de análisis las relacionadas con el artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, así como los oficios combatidos, pues en relación con los demás actos este Tribunal Pleno ha decretado la improcedencia de la controversia constitucional.
60. Es infundado lo sostenido por el Poder Legislativo de Jalisco en el sentido de que se actualiza la causal prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, ya que el Ejecutivo local no ejerció su facultad de presentar observaciones en relación con el decreto correspondiente o derecho de veto.
61. Así se califica dicha causal, tomando en cuenta que este Alto Tribunal ha señalado que el hecho de que no se ejercite el derecho de veto no conlleva a la improcedencia de la controversia constitucional. Es aplicable la siguiente tesis:

Época: Novena Época

Registro: 173929

Instancia: PLENO

Tipo Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Tomo XXIV, Noviembre de dos mil seis

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 122/2006

Pag. 879

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Noviembre de 2006; Pág. 879

DERECHO DE VETO. LA OMISIÓN DE SU EJERCICIO POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN CON UNA LEY FEDERAL QUE IMPUGNA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO DE ESA LEY NI LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causa de improcedencia de las controversias constitucionales, que no se hayan agotado previamente a la promoción de éstas los recursos o medios de defensa para la solución del conflicto, y para su actualización es indispensable que: a) exista un recurso o medio de defensa previsto en una disposición jurídica; b) esa vía ordinaria sea idónea para la solución del mismo conflicto que se plantea en la controversia constitucional o que haya sido creada para tal fin; y, c) no se haya agotado dicha vía antes de la promoción de la controversia, salvo que se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal. Conforme a lo establecido en los artículos 70, 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de veto es una prerrogativa del titular del Poder Ejecutivo Federal consistente en la posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, objeciones y cuestionamientos que pudieron no haberse tomado en consideración al discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo, esto es, constituye un medio de efectiva colaboración de Poderes en el proceso para la formación de leyes. Por lo tanto, por una parte y en atención a la naturaleza jurídica del derecho de veto, la falta de su ejercicio por parte del Presidente de la República en relación con una ley que impugna en controversia constitucional, no implica el consentimiento tácito de esa ley o ese decreto, como manifestación de conformidad con su contenido, sino sólo que en ese momento del proceso legislativo no tuvo dudas o aclaraciones, hipótesis similar a la de los diputados o senadores que votan a favor de una ley y luego solicitan su invalidez mediante la acción de inconstitucionalidad; y por la otra, no se actualiza la mencionada causa de improcedencia, porque no existe un recurso o medio ordinario para subsanar una posible deficiencia legislativa o para resolver el conflicto que se plantea en la controversia constitucional, que hubiera sido necesario agotar previamente a la promoción de ésta.

62. Es igualmente infundada la causal de improcedencia propuesta por el Poder Legislativo de Jalisco en cuanto a la extemporaneidad de la demanda de controversia constitucional, pues, a su decir, existieron actos de aplicación anteriores en relación con el precepto legal referido.
63. En efecto, por lo que hace al Decreto número 22172/LVIII/08 que menciona, mediante éste se aprueban los precios unitarios de las formas valoradas pero para el año dos mil ocho, y se publicó el dieciocho de marzo de dos mil ocho, en virtud de lo cual no puede ser acto de aplicación del artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios que se publicó posteriormente, el cinco de julio de ese año, y que entró en vigor hasta el uno de enero de dos mil nueve.
64. Ahora bien, de los recibos que acompaña tampoco se acredita fehacientemente un acto concreto de aplicación del artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios por parte del Poder Ejecutivo de Jalisco.
65. Ante todo, debe tomarse en cuenta que las causales de improcedencia y sobreseimiento deben acreditarse fehacientemente, sin que puedan establecerse con base en meras presunciones.

66. Ahora bien, además de algunos cheques en que se establecen como conceptos "*impresiones de papelería oficial*", y en otro no aparece concepto alguno, en autos obran los siguientes recibos:

A 2366194 de dos de marzo de dos mil diez, expedido a nombre de "Siapa", por concepto de depósito por venta de formas en congreso del estado, recibos cobrados en el mes de enero dos mil diez.

A 2999725 de marzo de dos mil diez expedido a nombre de "Siapa", por concepto de depósito por venta de formas en congreso del estado, recibos cobrados en el mes de febrero dos mil diez.

A 3709217, de fecha diecinueve de mayo de dos mil diez, expedido a nombre de Comité Administrador Estatal de Construcción de Escuelas, por concepto de depósito por venta de formas en congreso del estado.

A 3000530, de fecha diez de marzo de dos mil diez, expedido a nombre de Comisión Estatal del Agua de Jalisco, por concepto de depósito por venta de formas en congreso del estado, formas de facturas o recibos.

A 3476503, de fecha veintiocho de abril de dos mil diez, expedido a nombre de Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Jalisco, por concepto de depósito por venta de formas en congreso del estado, elaboración de recibos de ingreso plantel.

A 3015267, de fecha veintidós de abril de dos mil diez, expedido a nombre de Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Jalisco, por concepto de depósito por venta de formas en congreso del estado, elaboración de recibos de ingreso plantel.

A 2003757, de fecha primero de marzo de dos mil diez, expedido a nombre de Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Jalisco, por concepto de depósito por venta de formas en congreso del estado, elaboración de recibos de ingreso plantel.

A 3911816, de fecha veinticinco de junio de dos mil diez, expedido a nombre de Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Jalisco, por concepto de depósito por venta de formas en congreso del estado

A 2003757, de veintiséis de noviembre de dos mil nueve, expedido a nombre de Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Jalisco, por concepto de ingreso por venta de formas en congreso del estado, elaboración de recibos de ingreso plantel.

A 3015267, de fecha veintidós de marzo de dos mil diez, expedido a nombre de Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Jalisco, por concepto de depósito por venta de formas en congreso del estado, recibos de ingreso del plantel.

A 29565442, de fecha doce de mayo de dos mil diez, expedido a nombre de Coordinación Regional del Registro Civil, Autlán de Navarro Jalisco, por concepto de depósito por venta de formas en congreso del estado, venta de 200 formatos FGJF1-018D.

A 29568836, de fecha veintiocho de mayo de dos mil diez, expedido a nombre de Coordinación "Estatal" del Registro Civil, por concepto de depósito por venta de formas en congreso del estado, venta de 200 formatos FGJF1-018D. Abajo se menciona al Municipio de Autlán de Navarro Jalisco, lo que también consta en la relación con la cual se envió.

A 4347786, de fecha veintidós de septiembre de dos mil diez, expedido a nombre de Colegio de Educación Profesional del Estado de Jalisco, por concepto de depósito por venta de formas en congreso del estado, por elaboración de recibos de ingreso plantel.

A 3665719, de fecha veintisiete de mayo de dos mil diez, expedido a nombre de Instituto Cultural Cabañas, por concepto de depósito por venta de formas en congreso del estado "Observaciones: formas valoradas.- compra de boletos de ingreso al hospicio cabañas con sede en el instituto cultural cabañas.

67. Como se advierte, casi todos los recibos hacen mención simplemente a depósito por venta –no compra– de formas en el Congreso del Estado, sin que en ningún momento se haga mención a que se trata de formas “valoradas”, ni mucho menos se invoca el artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios⁹; lo que a juicio de este Tribunal Pleno no es suficiente para tener por acreditada fehacientemente la aplicación anterior de la norma en comento y, por tanto, la improcedencia del juicio.
68. Ahora bien, en el recibo número A 3665719, de fecha veintisiete de mayo de dos mil diez, expedido a nombre de Instituto Cultural Cabañas, sí se hace mención, en las observaciones, a que se trata de formas valoradas; sin embargo, no obstante lo anterior, dicho recibo no puede tomarse como acto de aplicación de la norma en comento por parte del Poder Ejecutivo Estatal.
69. En efecto, debe tomarse en cuenta que el Instituto Cultural Cabañas, de conformidad con la Ley Orgánica que lo crea¹⁰, constituye un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
70. Ahora bien, esta Suprema Corte ha señalado que si bien los organismos públicos descentralizados pueden considerarse pertenecientes al Poder Ejecutivo en un **sentido amplio**, no lo son en sentido estricto, pues la descentralización administrativa en cualquiera de los tres órdenes de gobierno guarda la misma lógica de crear entes dotados de personalidad jurídica y autonomía jerárquica, aunque sujetos a controles indirectos para desarrollar actividades administrativas específicas con agilidad y eficiencia; que dada su autonomía jerárquica, los organismos descentralizados no están subordinados al Presidente de la República, pues éste ejerce sólo un control de manera mediata e indirecta, en tanto que la relación de jerarquía directa en la administración pública paraestatal no existe con el Poder Ejecutivo; que dichos organismos no pertenecen al Poder Ejecutivo en sentido estricto, es decir, no integran la administración pública centralizada, aunque desarrollan actividades que corresponden a la función administrativa a cargo del titular del Ejecutivo y en todo momento se vinculan indirectamente a partir de los controles y vigilancia respectivos, lo que significa que se ubican dentro del campo de acción del citado Poder en sentido amplio; y que si bien dichos organismos son autónomos y no opera una relación de jerarquía respecto de ellos, continúan subordinados a la administración centralizada indirectamente, en tanto sus objetivos deben reputarse como fines públicos.
71. Asimismo, este Alto Tribunal ha sostenido dichos organismos, aunque autónomos, continúan subordinados a la administración pública federal de una manera **indirecta**, aspecto que marca la diferencia entre la administración centralizada y la paraestatal, pues mientras que en la primera la relación jerárquica con el titular del Ejecutivo Federal es directa e inmediata, en la segunda, especialmente entre los organismos descentralizados, es **indirecta y mediata**
72. Así se ha señalado en las siguientes tesis:
- Época: Décima Época
- Registro: 2002582
- Instancia: SEGUNDA SALA
- Tipo Tesis: Jurisprudencia
- Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
- Localización: Libro XVI, Enero de dos mil trece, Tomo 2
- Materia(s): Constitucional
- Tesis: 2a./J. 178/2012 (10a.)
- Pag. 729

⁹ “Artículo 51. Las entidades fiscalizadas estatales y municipales, deberán adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, en los términos de la ley, ante el Congreso del Estado y previo pago de los derechos correspondientes previstos en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal que corresponda. --- Los ingresos generados por el pago de los derechos a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser remitidos de forma íntegra al Congreso del Estado.”

¹⁰ Ley Orgánica del Instituto Cultural Cabañas “Artículo 1. El Instituto Cultural Cabañas es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá a su cargo, la preservación, investigación y divulgación de la obra de José Clemente Orozco”

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AL SER ENTIDADES INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO. El presidente de la República tiene a su cargo el desarrollo de la función administrativa en el orden federal la cual, para efectos funcionales y de organización, se divide en administración pública centralizada y paraestatal; la centralizada tiene como principal característica la dependencia directa e inmediata de los órganos y sub-órganos que realizan dicha función con aquél, con base en un sistema de controles, mando y vigilancia de tipo jerárquico superior-inferior (de manera vertical), mientras en la paraestatal la dependencia es indirecta y mediata, porque sin existir con el Ejecutivo una relación jerárquica, los organismos que la componen se vinculan en distintos grados con la administración centralizada y, por ende, con el titular de dicho Poder, a través de distintos mecanismos de control y vigilancia por parte de éste hacia aquéllos (de manera horizontal). Ahora bien, independientemente de que las relaciones entre el titular del Ejecutivo Federal con las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales se den de manera distinta, lo cierto es que ambas realizan funciones públicas en el ámbito administrativo a fin de cumplir con los objetivos que les corresponden en el marco de las leyes, los planes y los programas del desarrollo nacional que compete ejecutar al presidente de la República. De ahí que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo se deposite en este último en el ámbito federal como responsable de la administración pública y pueda llevar a cabo sus atribuciones directamente por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada o indirectamente con la colaboración de las entidades de la administración pública paraestatal, significa que los organismos descentralizados forman parte de dicho Poder en sentido amplio. Esta situación es aplicable en los ámbitos de gobierno local y municipal, porque la descentralización administrativa en cualquiera de los tres órdenes de gobierno guarda la misma lógica, esto es, la de crear entes dotados de personalidad jurídica y autonomía jerárquica, pero sujetos a controles indirectos para desarrollar actividades administrativas específicas con agilidad y eficiencia.

Época: Décima Época

Registro: 2003677

Instancia: SEGUNDA SALA

Tipo Tesis: Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Libro XX, Mayo de dos mil trece, Tomo 1

Materia(s): Constitucional

Tesis: 2a. XLII/2013 (10a.)

Pag. 987

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. ENTRE ELLOS NO EXISTE UNA RELACIÓN DE JERARQUÍA DIRECTA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los organismos descentralizados, ubicados dentro de la administración pública paraestatal, fuera de la administración pública centralizada, son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Asimismo, ha sostenido que dichas entidades paraestatales, para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas, gozan de autonomía de gestión, además cuentan con una administración a cargo de un órgano de gobierno, el cual debe expedir el estatuto orgánico, y de un director general, quien tiene la representación legal del organismo, siendo así que, como entidad con personalidad jurídica propia, es diversa a la atinente al "Presidente", "Presidente de la República", "Ejecutivo Federal" o "Poder Ejecutivo de la Unión", que si bien tiene a su cargo el desarrollo de la función administrativa del Estado Mexicano en el orden federal, interviniendo junto con sus dependencias, estableciendo políticas para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y objetivos, lo cierto es que sus relaciones con los organismos descentralizados están sujetas a lo que establece la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y a sus disposiciones reglamentarias y específicas de la materia. Por consiguiente, dada su autonomía jerárquica, los organismos descentralizados no están subordinados al Presidente de la República, pues éste ejerce sólo un control de manera mediata e indirecta, en tanto que la relación de jerarquía directa en la administración pública paraestatal no existe con el Poder Ejecutivo.

Amparo directo en revisión 3345/2012. 30 de enero de 2013. Cinco votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Úrsula Hernández Maquívar.

Época: Décima Época

Registro: 2002583

Instancia: SEGUNDA SALA

Tipo Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Libro XVI, Enero de dos mil trece, Tomo 2

Materia(s): Constitucional

Tesis: 2a./J. 179/2012 (10a.)

Pag. 731

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE NO INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO EN SENTIDO AMPLIO. En diversos criterios emitidos esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, bajo la premisa de que se encuentran fuera de la administración pública centralizada, razón por la cual no pueden identificarse con dicho Poder unipersonal; ahora bien, sólo desde ese punto de vista la referida afirmación es correcta, porque efectivamente aquéllos no pertenecen al Poder Ejecutivo en sentido estricto, es decir, no integran la administración pública centralizada; sin embargo, como desarrollan actividades que corresponden a la función administrativa a cargo del titular del Ejecutivo y en todo momento se vinculan indirectamente a partir de los controles y vigilancia respectivos, ello significa que se ubican dentro del campo de acción del citado Poder en sentido amplio. Lo anterior es así porque la descentralización consiste en una técnica de organización jurídica para encomendar actividades estatales delegables a entidades estructuralmente separadas de la administración pública centralizada, pero formando junto con ella el concepto total e íntegro de administración pública, sin que la circunstancia de que los organismos descentralizados cuenten con personalidad jurídica propia signifique que su actuación sea libre y exenta de control, toda vez que dicha actividad y sus decisiones se identifican con las finalidades de la administración central y del Poder Ejecutivo, además de que la ley establece que su control se ejerce por aquél y que sus órganos directivos deben integrarlos personas ligadas a la administración central con la finalidad de lograr una orientación de Estado en su rumbo, con lo cual, si bien son autónomos y no opera una relación de jerarquía respecto de ellos, continúan subordinados a la administración centralizada indirectamente, en tanto sus objetivos deben reputarse como fines públicos. De acuerdo con lo anterior, resulta técnica y conceptualmente más adecuado sostener que los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo en sentido amplio, sin que ello implique contrariar la afirmación sustentada en otros criterios, consistente en que los organismos descentralizados no forman parte de dicho Poder, porque ésta ha de entenderse bajo la connotación acotada de que no integran la administración pública centralizada y, bajo esa reserva, es que deben comprenderse sus alcances.

Época: Novena Época

Registro: 180563

Instancia: PLENO

Tipo Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Tomo XX, Septiembre de dos mil cuatro

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 97/2004

Pag. 809

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO SON AUTÓNOMOS, ESTÁN SUBORDINADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MANERA INDIRECTA. Si bien los organismos públicos descentralizados tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y gozan de una estructura separada del aparato central del Estado, ello no significa que su actuación esté libre y exenta de control, toda vez que su funcionamiento y las facultades de autoridad que desempeñan están garantizados y controlados a favor de los gobernados y de la administración pública, pues las

unidades auxiliares tienen como finalidad la ejecución de programas de desarrollo o actividades estatales que les han sido conferidas; de manera que aun cuando aquellos organismos son autónomos, continúan subordinados a la administración pública federal de una manera indirecta, aspecto que marca la diferencia entre la administración centralizada y la paraestatal, pues mientras que en la primera la relación jerárquica con el titular del Ejecutivo Federal es directa e inmediata, en la segunda, especialmente entre los organismos descentralizados, es indirecta y mediata.

73. Pues bien, si los organismos descentralizados sólo forman parte del Poder Ejecutivo en un sentido amplio, y el control que ejerce éste en relación con aquéllos es mediato e indirecto, sin que estén subordinados al Ejecutivo ni exista una relación jerárquica directa entre este último y dichos organismos, entonces los actos realizados por un organismo descentralizado estatal no pueden considerarse como efectuados por el Poder Ejecutivo local para efectos del primer acto de aplicación de un ordenamiento que cause perjuicio a dicho Poder; máxime que en la especie se trata de la compra de formas valoradas, y la autonomía con la que cuentan los organismos descentralizados es precisamente técnica y de gestión.
74. Al no advertirse la actualización de alguna causal de improcedencia o sobreseimiento diversa a las analizadas, se procede al estudio del fondo del asunto.
75. **NOVENO.** Procede ahora el estudio de los conceptos de invalidez.
76. Son esencialmente fundados los argumentos propuestos por el Poder actor en el sentido de que el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios es violatorio del principio de división de poderes, por contravención a los principios de no intromisión, no dependencia y no subordinación.
77. La norma en comentario¹¹ establece, en la parte que interesa, que las entidades fiscalizadas estatales y municipales deberán adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, en los términos de la propia ley, ante el Congreso del Estado de Jalisco y previo pago de los derechos correspondientes previstos en la Ley de Ingresos del Gobierno de la Entidad, para el ejercicio fiscal que corresponda; y que los ingresos generados por el pago de esos derechos deberán ser remitidos de forma íntegra al Congreso Estatal.
78. En relación con las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales del Estado de Jalisco, resulta pertinente transcribir las siguientes normas:

CÓDIGO FISCAL DEL ESTADO DE JALISCO

Artículo 50.- Las personas físicas, así como las personas jurídicas establecidas en el territorio del Estado, que habitualmente realicen actividades objeto de impuestos estatales, no obstante que éstos se encuentren suspendidos por efectos del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco, deberán solicitar su inscripción en el Registro Estatal de Contribuyentes y presentar los avisos que establece el artículo siguiente.

Las personas físicas o jurídicas, cuando efectúen el pago de los créditos fiscales, contenidos en la Ley de Ingresos del Estado, estarán también obligadas a inscribirse en el Registro Estatal de Contribuyentes, en los supuestos contenidos en la Ley de Hacienda del Estado, y en su caso presentar los avisos establecidos por el artículo 57 de este Código.

Los contribuyentes que se encuentran inscritos en dicho registro, están obligados a tener a disposición de las autoridades fiscales, en su domicilio fiscal, los registros y documentos relativos a su negociación; tendrán igualmente la obligación de citar el número de registro que les sea asignado en la documentación comprobatoria que expidan, así como en cada declaración, avisos de modificación al Registro Estatal, promoción, solicitud o gestión que hagan ante cualquier Oficina de Recaudación Fiscal o autoridad, y a colocar su comprobante de registro en lugar visible del establecimiento, sucursal, agencia o dependencia.

¹¹ "Artículo 51. Las entidades fiscalizadas estatales y municipales, deberán adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, en los términos de la ley, ante el Congreso del Estado y previo pago de los derechos correspondientes previstos en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal que corresponda.

Los ingresos generados por el pago de los derechos a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser remitidos de forma íntegra al Congreso del Estado."

(...)

Artículo 51.- Los particulares inscritos en el Registro Estatal de Contribuyentes, en los términos del artículo 50 de este código, deberán presentar, **en las formas aprobadas**, su **solicitud de inscripción en el Registro Estatal o, en la Oficina de Recaudación Fiscal** que corresponda a su jurisdicción o ante aquella que, mediante disposiciones de carácter administrativo, señale la Secretaría de Finanzas del Estado y, en su caso, los siguientes avisos de modificación:

I. Aviso de cambio:

- a) De nombre;
- b) Denominación o razón social; y
- c) De domicilio; y

II. Aviso de suspensión de actividades.

III. Cancelación.

IV. Reanudación de actividades

Artículo 57.- Cuando en la **solicitud de inscripción al Registro Estatal, o en los avisos correspondientes**, se hubiese incurrido en errores u omisiones o empleado de manera equivocada **las formas aprobadas**, se darán a conocer los datos correctos a las oficinas de recaudación fiscal correspondientes utilizando para tal efecto, **las formas oficiales pertinentes**, e indicando en ellas que se presentan para "corrección de errores u omisiones". Con el original de la reposición se devolverá la copia del documento erróneo.

Artículo 61.- Los sujetos pasivos y los responsables solidarios, en los casos que establezcan las leyes fiscales, tendrán obligación de presentar **declaraciones, manifestaciones o avisos en las formas que al efecto apruebe la Secretaría de Finanzas del Estado** y de proporcionar los datos que en dichas formas se requieran.

Las declaraciones, manifestaciones o avisos, salvo disposición en contrario, se presentarán en las oficinas de recaudación fiscal que correspondan en razón del domicilio del obligado, o ante aquella que, mediante disposiciones de carácter administrativo, señale la Secretaría de Finanzas del Estado. Cuando las leyes fiscales no señalen plazo para la presentación de las declaraciones, manifestaciones o avisos, se tendrá por establecido el de quince días siguientes a la realización del hecho de que se trate. En el caso de declaraciones, también podrán enviarse a las oficinas de recaudación fiscal por medio del servicio postal, en pieza certificada, que deberá depositarse en el correo, a más tardar en la fecha en que fenezca el plazo para su presentación. **Cuando contengan impuesto a pagar**, podrán presentarse ante las instituciones bancarias autorizadas.

LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE JALISCO

CAPÍTULO PRIMERO

Del impuesto sobre transmisiones patrimoniales de bienes muebles

Artículo 9°. Para los efectos del Artículo 7° de esta Ley, los notarios públicos o quienes hagan sus veces, las instituciones fiduciarias y los servidores públicos, en su caso, **deberán retener y enterar el impuesto causado en los términos de esta Ley, por los actos o contratos en que intervengan, gravados por este impuesto.**

Artículo 10. **El entero del impuesto y avisos** a que se refiere el artículo anterior se harán en las **formas aprobadas** por la Secretaría de Finanzas, debiendo proporcionar los datos y acompañar los documentos que en las mismas se indiquen.

CAPÍTULO TERCERO

Del impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados

Artículo 28. Para la recaudación de este impuesto se observarán las reglas siguientes:

- I. Los contribuyentes deberán presentar la documentación que acredite la propiedad del vehículo, ante la oficina de recaudación fiscal que corresponda, y

II. La oficina de recaudación fiscal, al efectuarse el entero del impuesto, **expedirá el recibo oficial respectivo** y certificará constancia de pago en la factura o documento que ampare la propiedad del vehículo.

Los contribuyentes propietarios de vehículos automotores usados registrados en el Estado que efectúen la transmisión de un vehículo, o los contribuyentes que lo adquieran, deberán presentar ante la Oficina Recaudadora Fiscal competente, el aviso de cambio de propietario dentro de los treinta días siguientes a aquel en que se realice la adquisición, compra-venta, donación, permuta o aportación a una sociedad, adjuntando el documento que acredite dicha circunstancia.

CAPÍTULO QUINTO

Del impuesto sobre nóminas

Artículo 43. El pago de este impuesto deberá efectuarse a más tardar el día doce del mes siguiente en que se causó.

Dicho pago se hará mediante declaración en las oficinas de recaudación fiscal que corresponda, en los términos del artículo 46 fracciones IV y V de esta Ley, **en las formas oficiales** o ante las instituciones de crédito autorizadas por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.

La obligación de presentar la declaración subsistirá aún cuando no se hayan efectuado erogaciones gravadas.

CAPÍTULO SÉPTIMO

Del Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase

Artículo 71. La dependencia o servidor público **que preste el servicio por el cual se paguen los derechos**, procederá a la realización del mismo, al presentarle el interesado **el recibo que acredite su pago** ante la oficina de recaudación fiscal respectiva.

Ningún otro comprobante justificará el pago correspondiente.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO

Artículo 38. Los sujetos responsables objetivos y responsables solidarios, en los casos que establezcan las disposiciones fiscales, tendrán obligación de **presentar declaraciones, manifestaciones o avisos, en las formas que al efecto apruebe la Tesorería Municipal**, y de proporcionar los datos e informes que en dichas formas se requieran.

Las declaraciones, manifestaciones o avisos, salvo disposición en contrario, se presentarán en las Oficinas Fiscales respectivas; en todos los casos, se devolverá al interesado una copia sellada. Cuando las disposiciones fiscales no señalen plazo para la presentación de las declaraciones, manifestaciones o avisos, se tendrá por establecido el de quince días, siguientes a la realización del hecho de que se trate.

Artículo 40. En los casos de cambio de nombre, denominación o razón social, domicilio o actividad, aumento o disminución de capital social, traspaso de la negociación y clausura de las actividades, los contribuyentes **deberán dar aviso a la Tesorería Municipal, en las formas aprobadas** consignando todos los datos que las mismas requieran, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que hubiese ocurrido cualquiera de tales hechos.

Artículo 118. Los notarios públicos o quienes hagan sus veces, las autoridades judiciales y los particulares, tratándose de documentos privados y otorgados fuera del Estado, así como los servidores públicos, en su caso, deberán dar **aviso a la autoridad catastral municipal de los actos o contratos en que intervengan, cuando se transmita la propiedad o derechos sobre inmuebles, o se modifiquen los datos de éstos, aun cuando no resulten gravados por este impuesto.**

Artículo 119. **Los avisos a que se refiere el artículo anterior, se harán en las formas oficiales autorizadas.** Para tal efecto, los obligados deberán proporcionar los datos que en las mismas se requieran y acompañar los siguientes documentos: (...)

Artículo 135. **La dependencia o el servidor público que preste el servicio, por el cual se paguen los derechos**, procederá a la realización del mismo, al presentarle el interesado el **recibo oficial que acredite su pago ante la Tesorería Municipal**; ningún otro comprobante justificará el pago correspondiente.

Artículo 165. Los administradores o encargados de los Rastros Municipales no permitirán la salida de la carne o pieles de los animales sacrificados, si previamente y con el **recibo oficial respectivo, no se comprueba que se pagaron los derechos correspondientes.**

Artículo 170. Los Oficiales del Registro Civil están obligados, en todos los casos, a consignar en las actas, el lugar y la hora en que se celebre el acto, así como el número del **recibo oficial de pago de los derechos causados,** cuando éste tenga verificativo en horas extraordinarias o a domicilio.

Artículo 191. **Los recibos que deba expedir la Tesorería Municipal y los boletos para el cobro de productos, por uso de piso,** deberán ser enviados a la Auditoría Superior para su registro y control.

LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO

Artículo 21.- Son facultades y obligaciones de los oficiales del Registro Civil¹², además de las ya establecidas, las siguientes:

I. Tener en existencia **las formas del registro civil necesarias para el levantamiento de las actas del registro civil, así como para la expedición de las copias certificadas, de los extractos de las mismas y documentos del apéndice;**

II. **Expedir las copias o extractos certificados de las actas y de los documentos que el apéndice correspondiente,** cuando le fueren solicitadas y se paguen los derechos respectivos, conforme a la Ley de Ingresos Municipal; asimismo el oficial podrá certificar las fotocopias de los documentos que se le hayan presentado con motivo de la realización de sus funciones;

IV. Fijar, en lugar visible de la oficialía, los **derechos pecuniarios que causen las certificaciones y la inscripción de las actas** del Registro Civil, así como una copia de la Ley de Ingresos Municipal en la que aparezcan todos los costos de los actos de la institución;

IX. **Cancelar las formas que sean inutilizadas** con la leyenda "NO PASO", debiendo asentar la causa en las mismas;

X. Entregar y remitir los **ejemplares de las formas que dispone la ley;**

Artículo 30.- **Las actas del estado civil se levantarán en formatos con características especiales que serán expedidos por la Dirección General del Registro Civil, a los que se les denomina formas del registro civil,** cuyas estructuras y contenido estarán determinados por las disposiciones legales relativas; su elaboración será, salvo lo previsto en el artículo 32 de esta ley, por quintuplicado en las actas de nacimiento, matrimonio, divorcio, defunción; y por cuadruplicado en los demás casos, se levantarán en forma computarizada o mecanografiada, debiendo contener la clave única del registro de población.

El hacer constar un acto y el asentamiento del acta en un formato no autorizado por la Dirección General del Registro Civil, producirá su nulidad absoluta, independientemente de las responsabilidades en que incurra el oficial del Registro Civil.

Artículo 31.- **Para asentar los actos a que se refiere el artículo anterior, existirá un formato específico para cada uno.** Si por cualquier causa no existiere, se asentará en el de inscripciones generales.

Artículo 145.- Se sancionará con suspensión:

II. **No reponer de inmediato las formas que se destruyan,** inutilicen o queden ilegibles.

¹² Las funciones previstas en el citado ordenamiento están a cargo de autoridades tanto del Gobierno del Estado como de los Municipios, según se advierte de los siguientes preceptos:

"Artículo 4.- Las funciones del Registro Civil estarán a cargo de:

I. La Dirección General del Registro Civil;

II. Un oficial jefe del Registro Civil, en cada cabecera municipal; y

III. Las oficialías que sean necesarias para el cumplimiento eficaz de este servicio. El número y la ubicación de las oficialías del Registro Civil se determinará de acuerdo a las circunstancias socioeconómicas del lugar, sus distancias, medios de comunicación y distribución de la población."

"Artículo 5.- La Dirección General del Registro Civil **dependerá de la Secretaría General de Gobierno del Estado;** en tanto que los oficiales jefes y las oficialías **dependerán de los ayuntamientos.**"

Artículo 146.- Se sancionará con destitución:

VII. No asentar las actas en las formas correspondientes;

VIII. Falsificar actas o insertar en ellas circunstancias o declaraciones prohibidas por la ley;

XII. No cerciorarse de que se cubrieron a la Tesorería Municipal los derechos correspondientes al servicio, debiendo hacer referencia en el acta;”

79. Como se advierte de las transcripciones anteriores, las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos son necesarios, entre otras cuestiones, para que los contribuyentes estén en aptitud de inscribirse en el Registro Estatal de Contribuyentes; para la presentación de diversas declaraciones, manifestaciones y avisos ante el fisco de la entidad; para que los sujetos de diversas contribuciones estén en aptitud de realizar los pagos correspondientes y las autoridades fiscales de recibirlos; para que, en el caso de determinados impuestos, quienes estén obligados a retener puedan cumplir con dicha obligación; y para el levantamiento de actas del registro civil.
80. De lo anterior se desprende que la expedición de formas valoradas y recibos para cobros de ingresos, bajo el sistema jurídico que rige en el Estado de Jalisco, resulta indispensable para que las autoridades pertenecientes al Poder Ejecutivo y a los Municipios de la entidad se encuentren en aptitud de ejercer diversas funciones administrativas y fiscalizadoras, así como de recaudación de determinadas contribuciones.
81. En esa medida, asiste la razón al Poder actor al afirmar que el artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios limita el ejercicio pleno de las facultades derivadas de su ámbito competencial y, por tanto, viola el principio de división de poderes, por contravención a los principios de no intromisión, no dependencia y no subordinación.
82. Así se determina, pues al establecer la norma en estudio la obligación a las entidades fiscalizadas estatales y municipales de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales ante el Congreso del Estado de Jalisco –previo pago de los derechos correspondientes–, genera condiciones de subordinación al Poder actor, en tanto no le permite tomar autónomamente sus decisiones y debe someterse a la voluntad del poder subordinante –en el caso el Congreso local–, al encontrarse supeditado a adquirir las formas y recibos ante el Congreso local para estar en aptitud de ejercer diversas funciones administrativas y fiscalizadoras, así como de recaudación de determinadas contribuciones, lo que además debe realizar previo al pago de derechos que deberán ser remitidos íntegramente al propio Congreso.
83. Si bien el Poder Legislativo local puede establecer en normas generales los requisitos que deben tener las formas y recibos de que se trata, ello no implica que pueda válidamente sujetar a los demás entes públicos a que las adquieran en los términos del precepto impugnado.
84. Cobra aplicación el criterio de este Pleno contenido en la siguiente tesis:

“DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.” (Novena Época, registro 180648, Pleno, Jurisprudencia P./J. 80/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, septiembre de dos mil cuatro, página 1122).

85. Asimismo, son esencialmente fundados, suplidos en su deficiencia, los argumentos esgrimidos por el Poder actor en el sentido de que el elemento primario del sistema fiscal es el de la determinación de los conceptos conforme a los cuales se recaudarán los ingresos, lo que se traduce en el establecimiento de las hipótesis jurídicas generales, abstractas e impersonales que justifican legal y legítimamente la participación de la población en el soporte financiero del gasto público; y que la obligación de contribuir se concreta desde el proceso mismo de creación de la norma, por lo que debe configurarse un sistema tributario congruente que modere el acaparamiento de los bienes y servicios, así como de la riqueza y se incorporen elementos distributivos que faciliten el mejoramiento de la calidad de vida de la población, ya sea a través de programas directos de apoyo como en la mejora de la prestación de los servicios públicos.
86. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que la obligación que se impone al Ejecutivo local y ayuntamientos a través de la norma en estudio no es propia del sistema tributario en el que pretende sustentarse ni encuentra apoyo en otras disposiciones constitucionales.
87. Lo anterior, pues el pago de la supuesta contribución corresponde específicamente a ciertos órganos del Estado que actúan en cumplimiento de sus facultades legales, por lo que se excluye totalmente la posibilidad, inherente a las contribuciones que debe recibir el Estado a que se refiere la fracción IV del artículo 31 constitucional, de que sean los particulares, personas físicas o morales, quienes contribuyan al gasto público, cuando se ubiquen en los supuestos de hecho que la ley fiscal establezca y que se relacionan con servicios que brinda el Estado a los gobernados.
88. Esto es, el pago que las autoridades deben hacer al Congreso local por la adquisición de las formas valoradas y recibos de pago a que se refiere el precepto, obedece sólo a un “servicio” intra-gubernamental entre órganos determinados del Estado, circunstancia que denota que no se está en presencia de un tributo en los términos constitucionales.
89. En efecto, en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal se establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y del municipio donde residan, en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.
90. En ese precepto constitucional se establece la facultad del Estado para imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas, facultad que recibe el nombre de Poder Tributario y es, por tanto, consubstancial al propio Estado. El momento en que el Estado ejerce dicho poder tributario se verifica cuando, actuando soberanamente y de manera general, determina legislativamente los hechos o situaciones que, al producirse en la realidad, harán que los particulares se encuentren en la obligación de pagar contribuciones.
91. Ante la obligación del Estado de realizar todas sus actividades de derecho público, se establece la necesidad de que obtenga recursos que, como en todo sistema democrático, tiene su máximo volumen en el patrimonio de los particulares que integran el mismo Estado. Por tal motivo, cuando el precepto constitucional analizado se refiere a los mexicanos, debe entenderse lógicamente que es toda esa gama de sujetos particulares, investidos de la personalidad suficiente para ser sujetos de derechos y obligaciones, que tanto el derecho civil como el fiscal otorgan a los sujetos (personas físicas y morales). Es decir, se trata de los gobernados o ciudadanos que deben contribuir, según los casos señalados por las leyes, al sostenimiento de los gastos públicos, sacrificando una parte proporcional de sus ingresos, rendimientos o ganancias.
92. De todo lo anterior es posible afirmar que en la fracción IV del artículo 31 constitucional se instituye la titularidad de la facultad impositiva a favor de la Federación, de los estados y de los municipios, quienes como sujetos activos únicos y originarios de la relación tributaria, determinan y recaudan las contribuciones que los particulares como sujetos pasivos obligados deben cubrir para el sostenimiento del propio Estado.

93. No pasa inadvertido que este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 1/2011¹³ admitió la posibilidad de que una norma pueda incluir como sujetos pasivos de una contribución a los Estados y Municipios.
94. Sin embargo, el precepto legal que nos ocupa no se limita a incluir a estos entes dentro de los sujetos pasivos de la contribución que en él se establece –como sucedió con la norma analizada en la referida acción de inconstitucionalidad–, sino que en el caso que nos ocupa la contribución está dirigida precisa y exclusivamente a las entidades fiscalizadas estatales y municipales, de manera que se aparta de la concepción que, en términos de la norma constitucional en comento, tienen las contribuciones.
95. En cuanto al sistema tributario de la entidad, el artículo 1 del Código Fiscal de Jalisco dispone que *“Legislación fiscal, es el conjunto de leyes que norman la Hacienda Pública Estatal y las relaciones entre el Estado y los particulares y de éstos entre sí, en materia contributiva”*, de manera que la contribución de que se trata no es propia del sistema tributario que rige en el Estado de Jalisco conforme a la propia legislación local.
96. Aunado a lo anterior, son esencialmente fundados los argumentos propuestos por el Poder actor en el sentido de que la norma combatida es violatoria del principio de destino al gasto público.
97. Al respecto, cabe señalar que en términos de la fracción IV del artículo 31 constitucional, las contribuciones deben tener como destino el gasto público; mientras que el artículo 126 de la Ley Fundamental dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior. Por su parte, el artículo 134 de la Constitución General establece, entre otras cuestiones, que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos.
98. El principio de destino al gasto público ha sido interpretado por esta Suprema Corte en el sentido de que implica una prohibición de desviar los recursos obtenidos a través de las contribuciones para utilizarlos en cuestiones ajenas al gasto público, en tanto que dicho destino es el que justifica, junto con el principio de solidaridad, el desprendimiento patrimonial para dar sostén al aparato estatal y lograr la redistribución de la riqueza¹⁴.
99. Este Alto Tribunal también ha sostenido que el artículo 126 constitucional salvaguarda el régimen de gasto público y los principios relacionados con éste, conforme a los cuales los pagos a cargo del Estado únicamente deben realizarse si están previstos en el Presupuesto de Egresos de la

¹³ Resuelta el veintisiete de junio de dos mil trece, en el tema relativo por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, en contra de las consideraciones; Sánchez Cordero y Pérez Dayán, Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Presidente Silva Meza votaron en contra.

¹⁴ “DEPÓSITOS EN EFECTIVO. EL IMPUESTO RELATIVO NO VIOLA EL PRINCIPIO DE DESTINO AL GASTO PÚBLICO (LEGISLACIÓN PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1 DE OCTUBRE DE 2007). El sentido esencial del citado principio contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica una prohibición de desviar los recursos obtenidos a través de las contribuciones para utilizarlos en cuestiones ajenas al gasto público, en tanto que dicho destino es el que justifica, junto con el principio de solidaridad, el desprendimiento patrimonial para dar sostén al aparato estatal y lograr la redistribución de la riqueza. Por ello, en la medida en que las cantidades recaudadas a través del impuesto a los depósitos en efectivo se utilicen para sufragar las cargas públicas, no puede estimarse vulnerado el aludido principio. Por otra parte, el hecho de que conforme al diseño del tributo los contribuyentes puedan aplicar los mecanismos contenidos en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, no significa que los recursos respectivos abandonen el destino señalado, toda vez que al aplicarse el acreditamiento contra el impuesto sobre la renta (propio y retenido a terceros) y luego la compensación contra otros impuestos federales, los recursos originalmente captados por el fisco en concepto de impuesto a los depósitos en efectivo pueden apreciarse como si se tratara de un “anticipo” para efectuar el pago o extinción -en alguna medida- de la deuda tributaria en esas otras contribuciones que también están destinadas al gasto público y, en todo caso, el hecho de que eventualmente existan montos de impuesto a los depósitos en efectivo susceptibles de devolución, implica que el sujeto pasivo no está obligado a pagar impuesto sobre la renta u otras contribuciones federales, o bien, que de estarlo (lo cual presupone un acreditamiento y compensación previos), ha cumplido -al menos en alguna medida- con su obligación de contribuir, precisamente, al gasto público por dichas vías tributarias, lo cual pone de manifiesto que lejos de provocarse una transgresión en ese sentido, dichas disposiciones propenden a obtener financiamiento con ese destino.”. (Décima Época, registro 160891, Pleno, Tesis Aislada P. LXI/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta P. LXI/2011 (9a.), Libro I, octubre de dos mil once, Tomo 1, página 582).

Federación y, como excepción, establecidos en una ley posterior expedida por el Congreso de la Unión, ciñéndose a un marco normativo presupuestario, generando un control de economicidad referido a la eficiencia, eficacia y economía en la erogación de los recursos públicos¹⁵.

100. Asimismo, esta Suprema Corte ha señalado que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los principios contenidos en el artículo 134 de la Ley Suprema, de legalidad, honradez, eficiencia, eficacia, economía y transparencia¹⁶.

101. En cuanto a la legislación del Estado de Jalisco, se relacionan con el referido principio las normas siguientes:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO

Artículo 35. Son Facultades del Congreso:

(...)

XXIV. Elaborar el proyecto de presupuesto del Poder Legislativo, aprobarlo y ejercerlo con autonomía y de conformidad con la ley; nombrar y remover libremente a los servidores públicos de la Secretaría del Congreso;

XXV. Verificar y realizar la fiscalización superior del desempeño y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas de los órganos, dependencias y entidades públicas;

Vigilar el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior del Estado, en los términos que disponga la ley.

Serán principios rectores de la fiscalización superior del Congreso del Estado la legalidad, certeza, transparencia, racionalidad, austeridad, eficacia, eficiencia, honestidad, disciplina presupuestal, responsabilidad, objetividad, imparcialidad, proporcionalidad, posterioridad, anualidad, imparcialidad y confiabilidad y la orientación estratégica de los recursos públicos basada en la adecuada planeación para el desarrollo.

La fiscalización superior que realice el Congreso del Estado se sujetará a las siguientes bases:

a) Procurará la orientación estratégica de los presupuestos y recursos públicos del Estado de Jalisco para financiar el desarrollo socioeconómico, cultural y educativo;

b) El Poder Legislativo a través de su asamblea y sus comisiones legislativas realizarán un riguroso ejercicio de verificación y fiscalización a los órganos, dependencias y entidades públicas, mediante el análisis de los dictámenes de cuenta pública, verificación de avance programático, los informes solicitados, la glosa del informe del Poder Ejecutivo y las comparecencias de los servidores públicos del Estado de Jalisco y sus municipios;

c) Si del examen que el Congreso del Estado, en asamblea o por alguna de sus comisiones legislativas competentes de conformidad con su Ley Orgánica, realice con motivo de la fiscalización aparecieran supuestas irregularidades presupuestales o el probable incumplimiento de los programas

¹⁵ "GASTO PÚBLICO. PRINCIPIOS RELACIONADOS CON EL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto constitucional prohíbe expresamente efectuar pagos no comprendidos en el presupuesto o determinados en una ley posterior. Así, de la interpretación de dicha norma se advierte que salvaguarda el régimen de gasto público y los principios relacionados con éste, conforme a los cuales los pagos a cargo del Estado únicamente deben realizarse: 1) si están previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y, como excepción, establecidos en una ley posterior expedida por el Congreso de la Unión; 2) ciñéndose a un marco normativo presupuestario, generando un control de economicidad referido a la eficiencia, eficacia y economía en la erogación de los recursos públicos; control que puede ser financiero, de legalidad, de obra pública y programático presupuestal; y, 3) de manera eficiente, eficaz, de economía, transparente y honrado". (Novena Época, registro 166421, Primera Sala, Tesis Aislada 1a. CXLIV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, septiembre de dos mil nueve, página 2712).

¹⁶ "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA. Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.". (Novena Época, registro 166422, Primera Sala, Tesis Aislada 1a. CXLVI/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, septiembre de dos mil nueve, página 2712).

o planes de los órganos, dependencias y entidades públicas, se remitirán al órgano competente las recomendaciones de mejora y para que se inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad de acuerdo con la ley;

d) El proceso de fiscalización implica que se tengan que analizar los dictámenes de revisión de gasto y cuenta pública definitivos de la Auditoría Superior del Estado, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 35-Bis de esta Constitución y las disposiciones federales que expida el Congreso de la Unión, así como de los ayuntamientos, órganos y fideicomisos municipales, y

e) Las cuentas públicas definitivas de los poderes Ejecutivo y Judicial, de los organismos públicos estatales autónomos, organismos públicos descentralizados y fideicomisos estatales deben ser presentadas por la Auditoría Superior del Estado al Congreso a más tardar el último día de marzo del año siguiente al de su ejercicio, para el ejercicio de sus atribuciones de auditoría pública;

Para la aprobación de las cuentas públicas de los ayuntamientos, organismos públicos descentralizados y fideicomisos de los municipios, deberá estarse a lo que dispongan esta Constitución y las leyes en la materia, respecto de la presentación de las propuestas de dictamen de la Auditoría Superior del Estado al Congreso del Estado, para su debida aprobación en los términos de la ley.

(...)

Artículo 35 Bis. La revisión y auditoría pública de la cuenta pública y de los estados financieros de las entidades a las que se refiere el siguiente párrafo, es una facultad soberana, inalienable e imprescriptible del Congreso del Estado; el cual se apoya para tales efectos en la Auditoría Superior, que es un organismo técnico, profesional y especializado, de revisión y examen del Poder Legislativo, dotado con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad de decisión, integrado por personal profesional, seleccionado por oposición, bajo el régimen de servicio profesional de carrera.

La Auditoría Superior del estado de Jalisco tendrá a su cargo:

I. Auditar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los organismos públicos autónomos y de los municipios de la entidad, así como de los entes públicos de índole estatal y municipal e instituciones, que administren fondos o valores públicos, incluyendo la aplicación de recursos de origen federal, cuando éstos formen parte de la respectiva cuenta pública, estatal municipal y de los particulares, a través de los informes que se rendirán en los términos que establezcan las leyes estatales y federales;

(...)

Artículo 50. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

(...)

II. Presentar cada año al Congreso, a más tardar el día 1° de noviembre, los proyectos de presupuestos de ingresos y egresos del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente;

(...)

Artículo 57. La ley garantizará la independencia de los propios tribunales, la de los magistrados, consejeros y jueces en el ejercicio de sus funciones, así como la plena ejecución de sus resoluciones.

(...)

El pleno del Supremo Tribunal, el del Tribunal de lo Administrativo y el Tribunal Electoral, elaborarán sus propios proyectos de presupuesto. El Consejo de la Judicatura lo hará para el resto del Poder Judicial. Con ellos se integrará el del Poder Judicial, que será remitido por el Presidente del Supremo Tribunal al titular del Poder Ejecutivo, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado. Una vez aprobado, será ejercido con plena autonomía y de conformidad con la ley.

A la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Estado que presente el titular del Poder Ejecutivo ante el Congreso, se deberá adjuntar, para su valoración, invariablemente, el proyecto de presupuesto elaborado por el Poder Judicial.

Artículo 89. El Congreso del Estado aprobará las leyes de ingresos de los municipios y revisará y fiscalizará las cuentas públicas municipales, en los términos de lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y en las reglas establecidas en las leyes municipales respectivas.

Artículo 115. Ninguna autoridad impondrá préstamos forzosos, ni las dependencias harán gasto alguno que no conste en los presupuestos o que no sea aprobado por el Congreso. La infracción de este artículo hace responsables tanto a las autoridades que la manden, como a los servidores públicos que la obedezcan.

LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO DEL ESTADO DE JALISCO

Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, contabilidad, control, vigilancia y evaluación del gasto público estatal; además los procedimientos de coordinación para el registro e información de estas materias, correspondiendo su aplicación al titular del Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Finanzas.

Artículo 2.- Para los efectos de esta ley se entenderá por:

(...)

V. Unidad Presupuestal: a los poderes Legislativo y Judicial, los organismos públicos autónomos, así como las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que tengan asignación financiera directa para el ejercicio de sus funciones o aquellas que por su trascendencia deban ser consideradas como tales por el Congreso. Se identifica con los dos primeros dígitos, de la clave presupuestal;

(...)

Artículo 4.- El Presupuesto de Egresos de la entidad será el que contenga el decreto que apruebe el Congreso del Estado, a iniciativa del titular del Poder Ejecutivo, autorizando las previsiones del gasto público que habrán de realizar las dependencias y entidades para costear durante el período de un año las acciones, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de los responsables de ejercer el gasto público.

Artículo 5.- Se entiende por gasto público, las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, transferencias, pagos de pasivo y deuda pública que realizan:

I. El Poder Legislativo;

II. El Poder Judicial:

III. El Poder Ejecutivo, por conducto de sus dependencias y entidades; y

IV. Los organismos públicos autónomos, que expresamente reconoce la Constitución Política del estado de Jalisco.

Artículo 7.- La planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público estatal se basarán en las directrices que fije el Plan Estatal de Desarrollo y en los programas de gobierno que de éste se deriven.

Por lo que respecta a los Poderes Legislativo y Judicial, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer los lineamientos que se requieran a efecto de ser congruentes con lo establecido por esta Ley en sus sistemas administrativos de presupuestación y de control de gasto.

Artículo 18.- Los poderes Legislativo y Judicial así como los organismos públicos autónomos al formular sus respectivos proyectos de presupuestos, lo harán cumpliendo con los principios de racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal, motivación, certeza, equidad y proporcionalidad, atendiendo en todo momento las previsiones del ingreso y prioridades del Estado, quienes deberán enviar dichos proyectos al titular del Poder Ejecutivo en la fecha señalada por el artículo 29 de esta Ley, para su consideración e inclusión en la iniciativa de presupuesto de egresos del Estado.

(...)

Los proyectos de presupuesto deben contener el desglose de los diferentes rubros en que se dividan, así como de las partidas que representen las autorizaciones específicas del presupuesto.

Artículo 19.- El Proceso de Planeación, Programación y Presupuestación, tiene como finalidad orientar el gasto público a la atención de lo prioritario, garantizando el uso eficiente de los recursos en cada uno de los programas que desarrollen las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo.

Artículo 20.- La fase de Planeación consiste en la definición por parte de las Dependencias y Entidades, de aquellas acciones tanto operativas como estratégicas para su atención prioritaria, tomando en cuenta los objetivos contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo y las prioridades de Gobierno. Lo anterior con la finalidad de determinar los programas y las actividades que sean necesarias para su cumplimiento.

Artículo 21.- La Programación, es la fase donde las Dependencias y Entidades desarrollan sus programas, partiendo de una selección de objetivos estratégicos y metas para orientar sus proyectos y actividades, así como las unidades responsables de su ejecución.

Artículo 22.- Presupuestación, es la fase de costeo y distribución de los recursos financieros, humanos y materiales, para su aplicación al cumplimiento de los planes y programas de Gobierno.

Artículo 23.- El gasto público del Estado se basará en el presupuesto que se elaborará para cada año calendario y su preparación comprenderá todas aquellas tareas que se señalan en el presente capítulo.

El Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de él se deriven serán base fundamental para la elaboración anual del proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado.

Artículo 32.- Dentro del Presupuesto de Egresos se considerarán como Unidades Presupuestales a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo que tengan asignación financiera directa para el ejercicio de sus funciones o aquellas que por su trascendencia deban ser consideradas como tales. De lo anterior se exceptúan las Entidades cuya asignación financiera se realice por conducto de una Unidad Presupuestal que funja como coordinadora de sector. La Secretaría podrá proponer al titular del Poder Ejecutivo del Estado, la integración como Unidades Presupuestales, de otros rubros distintos a los mencionados anteriormente, que por su importancia así lo justifiquen, para lo cual se requerirá la aprobación del Congreso del Estado.

Artículo 39.- El proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado se integrará con los documentos que se refieren a:

(...)

II. Descripción de los programas que integran el proyecto de presupuesto de egresos, señalando objetivos y prioridades globales, así como las Unidades Presupuestales responsables de su ejecución;

(...)

VII. Estimación de ingresos y proporción de gastos del ejercicio presupuestal para el que se proponen;

(...)

Artículo 42.- El titular del Poder Ejecutivo deberá presentar al Congreso del Estado, para su aprobación a más tardar el 1° de noviembre de cada año, el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos que reúna los requisitos señalados en esta Ley, para ejercer en el año siguiente.

Artículo 43.- El Congreso del Estado, dará trámite a las iniciativas de Ley de Ingresos y Egresos presentadas en los términos de lo dispuesto por el artículo 50 fracción II de la Constitución Política del Estado, y una vez aprobada la Ley de Ingresos, procederá al estudio o y análisis para su aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos de conformidad con su ley orgánica.

Artículo 46.- Aprobado el presupuesto de Egresos del Estado, éste regirá para el ejercicio fiscal que corresponda. Cuando por la aplicación de leyes, decretos o acuerdos posteriores a la aprobación del presupuesto impliquen erogaciones no autorizadas, el titular del Poder Ejecutivo, deberá someter a la consideración del Congreso del Estado, las iniciativas de reforma respectivas, acompañadas de la opinión de la Secretaría sobre la viabilidad financiera de la propuesta.

En caso de que para el día 31 de diciembre no sea aprobado el Presupuesto de Egresos correspondiente, se aplicará el ejercido el año inmediato anterior, incluyendo sus modificaciones.

Artículo 47.- A toda iniciativa de modificación al Presupuesto de Egresos que presente el Titular del Poder Ejecutivo al Congreso del Estado, que represente aumento del gasto público, deberá acompañarse la previsión de ingresos necesarios para sufragarlo.

El Titular del Poder Ejecutivo del Estado, estará facultado para que previa petición de las Dependencias y Entidades, de manera excepcional, y una vez evaluado por la Secretaría, incorpore al Presupuesto de Egresos partidas presupuestales, observando desde luego, para dotarlas de recursos, las normas relativas a la transferencia de recursos entre partidas presupuestales y siempre y cuando no se rebase con ello los techos financieros autorizados para cada capítulo por el Congreso del Estado, ni se altere el equilibrio presupuestal.

Artículo 53.- Ningún gasto podrá efectuarse sin partida presupuestal expresa. Para que proceda una erogación, esta deberá de sujetarse al texto de la partida contenida en el clasificador por objeto del gasto que lo autorice y a la suficiencia presupuestal. En caso de duda sobre la partida a afectar, la Secretaría de Finanzas resolverá lo conducente.

Artículo 94.- Para los efectos de esta ley, la cuenta pública del Gobierno del Estado tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ella se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, así como verificar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en la programación oficial.

La cuenta pública estará constituida por los estados financieros y demás información que compruebe el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del gasto público, así como la incidencia entre las operaciones y las cuentas de balance incluyendo el origen y destino de los recursos.

Artículo 97.- La revisión, glosa y control de la cuenta pública, será realizada por el Congreso del Estado, a través de la Auditoría Superior del Estado, la cual se sujetará para tal efecto a la legislación aplicable, así como a los procedimientos que expida el Congreso del Estado.

La revisión, glosa y control de la cuenta pública comprenderá una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público, verificando la exactitud y la justificación de dichos aspectos, de acuerdo con los conceptos autorizados para uno y otro rubro, así como su impacto en el cumplimiento de la programación oficial del Gobierno del Estado.

Artículo 98.- Si del examen que en los términos del artículo anterior realice la Auditoría Superior del Estado, aparecieran discrepancias entre las cantidades autorizadas al gasto con las realizadas, o bien, no existiera exactitud ni justificación tanto en los gastos que se efectuaron, como en los ingresos que se recibieron o debieron exigir, además de cualquier otra irregularidad que a juicio del citado órgano de revisión y control del Congreso del Estado, y de acuerdo a la ley se justifique, se determinarán las responsabilidades conducentes, mismas que fincarán ante la autoridad que conforme a las leyes y en atención a cada caso en particular sea competente para hacerlo.

102. De todo lo anterior se desprende que las contribuciones deben tener como destino el gasto público; que éste destino es el que justifica, junto con el principio de solidaridad, el desprendimiento patrimonial para dar sostén al aparato estatal y lograr la redistribución de la riqueza; que los pagos a cargo del Estado únicamente deben realizarse si están previstos en el Presupuesto de Egresos y, como excepción, establecidos en una ley posterior; que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados; que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos.
103. Asimismo, por cuanto hace a la legislación del Estado de Jalisco, se advierte que es facultad de cada uno de los tres Poderes de la entidad elaborar sus proyectos de presupuesto; que el titular del Poder Ejecutivo de la entidad deberá presentar al Congreso del Estado el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos para ejercer en el año siguiente, para su aprobación; que a la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Estado que presente el titular del Poder Ejecutivo ante el Congreso, se debe adjuntar para su valoración, invariablemente, el proyecto de presupuesto elaborado por el Poder Judicial; que el Congreso local aprobará las leyes de ingresos de los municipios y revisará y fiscalizará las cuentas públicas municipales; que los presupuestos de egresos serán aprobados por

los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles; que entre las facultades de la Auditoría Superior del estado de Jalisco se encuentra la de auditar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los organismos públicos autónomos y de los municipios de la entidad, así como de los entes públicos de índole estatal y municipal e instituciones, que administren fondos o valores públicos; que conforme a la legislación del Estado de Jalisco, se entiende por gasto público, las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, transferencias, pagos de pasivo y deuda pública que realizan los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo —éste por conducto de sus dependencias y entidades—, así como los organismos públicos autónomos que expresamente reconoce la Constitución Política de esa entidad; que en la formulación de los proyectos de presupuesto, los poderes Legislativo y Judicial así como los organismos públicos autónomos deben cumplir con los principios de racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal, motivación, certeza, equidad y proporcionalidad, atendiendo en todo momento las previsiones del ingreso y prioridades del Estado, y deberán enviar dichos proyectos al titular del Poder Ejecutivo para su consideración e inclusión en la iniciativa de presupuesto de egresos del Estado; que dichos proyectos deberán contener el desglose de los diferentes rubros en que se dividan, así como de las partidas que representen las autorizaciones específicas del presupuesto; que el proceso de planeación, programación y presupuestación tiene como finalidad orientar el gasto público a la atención de lo prioritario, garantizando el uso eficiente de los recursos en cada uno de los programas que se desarrollen; que el gasto público del Estado debe basarse en el presupuesto elaborado para cada año de calendario; que el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado debe integrarse, entre otros documentos, con los que se refieren a la descripción de los programas que lo integran, señalando objetivos y prioridades globales, así como las Unidades Presupuestales (esto es, los poderes Legislativo y Judicial de la entidad, los organismos públicos autónomos, así como determinadas dependencias y entidades del Poder Ejecutivo) responsables de su ejecución, y también debe incluir la estimación de ingresos y proporción de gastos del ejercicio presupuestal para el que se proponen; que el Presupuesto de Egresos del Estado que apruebe el Congreso regirá para el ejercicio fiscal que corresponda; que cuando la aplicación de leyes, decretos o acuerdos posteriores a la aprobación del presupuesto implique erogaciones no autorizadas, el titular del Poder Ejecutivo deberá someter a la consideración del Congreso del Estado las iniciativas de reforma respectivas, acompañadas de la opinión de la Secretaría sobre la viabilidad financiera de la propuesta; que a toda iniciativa de modificación al Presupuesto de Egresos que presente el Titular del Poder Ejecutivo de Jalisco al Congreso del Estado, que represente aumento del gasto público, deberá acompañarse la previsión de ingresos necesarios para sufragarlo, y que está facultado para que, previa petición de las Dependencias y Entidades, de manera excepcional y una vez evaluado por la Secretaría, incorpore al Presupuesto de Egresos partidas presupuestales, observando, para dotarlas de recursos, las normas relativas a la transferencia de recursos entre partidas presupuestales y siempre y cuando no se rebase con ello los techos financieros autorizados para cada capítulo por el Congreso del Estado, ni se altere el equilibrio presupuestal; que no puede efectuarse ningún gasto sin partida presupuestal expresa, debiéndose, para la procedencia de una erogación, sujetarse al texto de la partida contenida en el clasificador por objeto del gasto que lo autorice y a la suficiencia presupuestal; que la cuenta pública del Gobierno del Estado tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ella se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, así como verificar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en la programación oficial; que dicha cuenta estará constituida por los estados financieros y demás información que compruebe el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del gasto público, así como la incidencia entre las operaciones y las cuentas de balance incluyendo el origen y destino de los recursos; que la revisión, glosa y control de la cuenta pública, será realizada por el Congreso del Estado, a través de la Auditoría Superior del Estado, la cual se sujetará para tal efecto a la legislación aplicable, así como a los procedimientos que expida el Congreso del Estado; que la revisión, glosa y control de la cuenta pública comprenderá una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público, verificando la exactitud y la justificación de dichos aspectos, de acuerdo con los conceptos autorizados para uno y otro rubro, así como su impacto en el cumplimiento de la programación oficial del Gobierno del Estado; que si de dicho examen aparecieran discrepancias entre las cantidades autorizadas al gasto con las realizadas, o bien, no existiera exactitud ni justificación tanto en los gastos que se efectuaron, como en los ingresos que se recibieron o debieron exigir, se determinarán las responsabilidades conducentes.

104. Pues bien, del artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios no se advierte cuáles son los gastos públicos que van a cubrirse con los ingresos obtenidos por el Congreso del Estado de Jalisco ni en qué parte de su presupuesto están contemplados, ni menos aún cuáles son los programas o proyectos con los que se identifican y que podrán ser materia de fiscalización. El esquema adoptado en la norma rompe el sistema de ingresos estatales ligados a un presupuesto por programa, lo que se manifiesta en el segundo párrafo del precepto impugnado, conforme al cual los ingresos generados por el pago de los “derechos” relativos a la adquisición de las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales *“deberán ser remitidos de forma íntegra al Congreso del Estado”*.
105. En esa medida, asiste la razón al Poder actor al sostener que dicho precepto es violatorio del principio del destino al gasto público, establecido en la fracción IV del artículo 31, en relación con los artículos 126 y 134 de la Constitución Federal, así como la legislación aplicable del Estado de Jalisco.
106. Por tanto, procede declarar la invalidez del artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios y, por vía de consecuencia, de los oficios combatidos, pues se sustentan en un precepto inválido.
107. En efecto, mediante dichos oficios, el Secretario General y Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo del Congreso del Estado de Jalisco comunicaron a diversas dependencias del Ejecutivo local que, de acuerdo con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, tenían la obligación de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos ante ese Congreso, previo el pago de los derechos relativos, previstos en la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco del ejercicio fiscal correspondiente.
108. En esa medida, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos de invalidez, de conformidad con la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99 del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: *“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”*¹⁷
109. **DÉCIMO.** De conformidad con lo dispuesto en 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, la presente declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación por oficio de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Jalisco.
110. Por cuanto hace al artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, la declaratoria de invalidez tiene efectos generales, en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), y penúltimo párrafo de dicha fracción, de la Constitución Federal¹⁸.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se sobresee en la controversia constitucional por lo que hace a los artículos 31, fracción XIV, y Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal dos mil once y 38, fracción X, y Décimo Tercero Transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal dos mil doce; a la autorización de la impresión, adquisición, uso y cobro de formas valoradas y recibos oficiales sin la autorización del Congreso del Estado de Jalisco; y a la omisión por parte del Poder Ejecutivo de la entidad de adquirir las Formas Valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatales y municipales, para el ejercicio fiscal dos mil once, en los términos del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

¹⁷ **Texto:** “Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto”. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, septiembre de 1999, página 705, Núm. de registro IUS: 193258.

¹⁸ “Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: --- I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: --- ...--- h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ---...--- Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.”

TERCERO.- Se declara la invalidez del artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; de los oficios sin número suscritos por el Secretario General y el Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, ambos del Congreso del Estado, dirigidos a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo, al Fondo de Seguridad Pública en el Estado de Jalisco, al Despacho del Gobernador del Estado de Jalisco y a la Comisión de Adquisiciones del Gobierno del Estado de Jalisco, recibidos los días ocho y catorce de febrero, así como diez de marzo, todos de dos mil once; y el oficio 0248/2011, suscrito también por el Secretario General y el Director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo del Congreso del Estado, dirigido a la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo, recibido el cuatro de febrero de dos mil once; declaraciones de invalidez que surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Jalisco.

CUARTO.- Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

Respecto del punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas y actos objetos de esta controversia, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la legitimación de la Procuradora General de la República, a la existencia de los actos impugnados y a la oportunidad.

Respecto del punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

Respecto del punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto del considerando noveno, relativo al estudio del fondo. El señor Ministro Presidente Silva Meza votó en contra.

Los señores Ministros Franco González Salas y Valls Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Respecto del punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

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

El Presidente: Ministro **Juan N. Silva Meza.-** Rúbrica.- El Ponente: Ministro **Luis M. Aguilar Morales.-** Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.-** Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de setenta y un fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de cinco de diciembre de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 21/2011. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintitrés de febrero de dos mil quince.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2011.

El cinco de diciembre de dos mil trece, el Pleno de este Alto Tribunal resolvió la controversia constitucional 21/2011, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco en la que demandó la invalidez del artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior de Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, así como de otras normas y actos concretos.

En el primer párrafo de ese precepto legal se establecía que para el cobro de ingresos, las entidades fiscalizadas estatales y municipales de Jalisco debían adquirir las formas valoradas y recibos ante el Congreso del Estado en términos de la ley, asimismo, que esa adquisición sería previo pago de los derechos correspondientes previstos en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal que corresponda.

Por su parte, en el segundo párrafo de aquella norma se preveía que los ingresos generados por el pago de los derechos de la adquisición de formar valoradas y recibos, debían ser remitidos de forma íntegra al Congreso del Estado.

Por unanimidad de once votos, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó esas disposiciones normativas, al considerar, en esencia, que transgredían los principios de división de poderes, de no intromisión, no dependencia y no subordinación que deben observarse en la relaciones entre órganos.

Lo anterior, toda vez que normas limitaban al Poder actor para que ejerciera sus facultades de fiscalización, administración y recaudación.

De igual manera, en la sentencia se dijo que esas normas contravenían los artículos 31, fracción IV, 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que establecían una contribución que no incluía como sujeto pasivo a los particulares y porque no respetaban el principio de destino al gasto público.

Como lo manifesté en la sesión plenaria respectiva, coincido con la invalidez de las normas impugnadas; sin embargo, no comparto todas las consideraciones que al final se recogieron en el engrose respectivo, específicamente las relacionadas con una transgresión a los artículos 31, fracción IV, 126 y 134 constitucionales.

Si bien en la jurisprudencia P./J. 98/99, se estableció que en las controversias constitucionales se puede analizar cualquier tipo de violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cierto es que en el caso concreto, al análisis que se hace a la luz del artículo 31, fracción IV, constitucional, pareciera derivar de los principios de justicia tributaria como derecho fundamental.¹

En ese sentido, estimo que en el caso concreto, las violaciones constitucionales debieron analizarse en relación con la salvaguarda de la armonía y el ejercicio pleno de las atribuciones de las autoridades, por tanto, bastaba que se determinara que la norma controvertida impedía u obstaculizaba el ejercicio pleno de las atribuciones del Poder actor, sin que se involucrara el cumplimiento de los principios de justicia tributaria.

Por otro lado, aun de estimarse que en la controversia constitucional se pudiera realizar el estudio de una norma bajo los principios de justicia tributaria como derechos fundamentales –como si se tratara de un juicio de amparo–, me parece cuestionable que se genere violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución, por el simple hecho de que una contribución tenga como sujetos pasivos a entes estatales y no a particulares.

¹ La jurisprudencia mencionada lleva por rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL". Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, Materia Constitucional, página 703. Registro IUS: 193259.

En efecto, en mi opinión, existe la posibilidad de que una manifestación de riqueza específica sólo se refiera a órganos del Estado, sobre todo si el supuesto jurídico tiene relación con funciones o actividades que sólo desarrollan éstos.

Aunado a lo anterior, la configuración de una contribución puede tener como sujetos pasivos a entes estatales, por ello, me parece que es discutible la afirmación en el sentido de que es inconstitucional un tributo por el solo hecho de que no contemple, entre sus sujetos pasivos, a los particulares.

En otro orden de ideas, respecto a la violación del principio de destino al gasto público, me parece imprecisa la conclusión que al final se reflejó en el engrose, en el sentido de que del artículo impugnado no se advierte cuáles son los gastos que van a cubrirse con los ingresos obtenidos por el Congreso del Estado de Jalisco.

Al respecto, considero que no es necesario que en el propio artículo que establece el supuesto de causación de una contribución se señale la necesidad social o fin público que se pretende sufragar con los recursos que se obtengan, en todo caso, tal análisis debería desprenderse del proceso legislativo respectivo; máxime que la contribución establecida se definió como un derecho, por lo cual se trata de una contraprestación por el servicio público prestado y, en consecuencia no habría indefinición de cuál es el fin público al cual se destinarían los ingresos respectivos, dado que consistiría en reponer la erogación realizada por la emisión de las formas valoradas y recibos de ingresos.

Consecuentemente, estimo que la invalidez del artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior de Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, debió decretarse únicamente y exclusivamente porque limitaba el ejercicio pleno de las facultades derivadas del ámbito competencial del Poder actor, lo cual implicaba un vulneración al principio de división de poderes, ya que con dicha norma se impedía que ese poder tomara autónomamente sus decisiones porque debía someterse a la voluntad del poder subordinante, al encontrarse supeditado a adquirir las formas y recibos ante el Congreso local para estar en aptitud de ejercer diversas funciones administradoras y fiscalizadoras, así como de recaudación de determinadas contribuciones.

Atentamente

El Ministro, **José Fernando Franco González Salas.**

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9° del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la versión pública que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la sentencia del cinco de diciembre de dos mil trece dictada por el Tribunal Pleno en el controversia constitucional 21/2011. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintitrés de febrero de dos mil quince.- Rúbrica.