

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 46/2019, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Luis María Aguilar Morales.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 46/2019
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

MINISTRA PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
SECRETARIOS: DAVID BOONE DE LA GARZA
RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA

Vo. Bo.
MINISTRA
Rúbrica

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

Cotejó
Rúbrica

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Demanda inicial, autoridades demandadas y normas impugnadas. Por oficio presentado el veinticinco de abril de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su Presidente Luis Raúl González Pérez, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las normas generales siguientes:

“De las leyes de Ingresos municipales para el Estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2019, las siguientes:

1. Impuesto adicional:

- *Artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala;*
- *Artículo 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río;*
- *Artículo 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec;*
- *Artículos 10 y 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata;*
- *Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec; y*
- *Artículo 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas.*

2. Alumbrado público:

- *Artículo 17, párrafos penúltimo y último de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala;*

3. Multas fijas:

- *Artículos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala;*
- *Artículos 38, numerales 4.1.6.2.02.14; 4.1.6.2.03.24.01 y 4.1.6.2.03.24.02 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río; y*
- *Artículo 69, numeral 6.1.3.1.40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec.*

4. Registro extemporáneo de nacimiento:

- *Artículo 42, numeral 4.1.6.2.07.01 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río; y*

5. Cobros por el acceso a la información:

- *Artículo 13, numerales 4.3.4.1.1 y 4.3.4.1.2 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas.”*

SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que las normas impugnadas son contrarias a los artículos 1o. y 4o., párrafo octavo, 6o., 14, 16, 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 3, 13, 18, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 19, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 2, 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

TERCERO. Conceptos de invalidez. La promovente impugna diversas normas contenidas en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Morelos, las cuales fueron publicadas el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de la entidad federativa y aduce que, a través de su demanda, tiene por objeto evidenciar la vulneración a derechos fundamentales, así como a precedentes emitidos por este Tribunal Constitucional, los cuales agrupa en los temas siguientes:

- 1. Impuestos adicionales en relación con diversas contribuciones y derechos municipales.** Los artículos **11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río; **10** y **11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata; **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec; y **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, violan el derecho a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria, al prever la obligación de pagar un impuesto adicional que establece una carga tributaria sin seguir los mandatos constitucionales de justicia fiscal, en razón de que el objeto del gravamen son los pagos hechos por los contribuyentes por concepto de otros impuestos y derechos municipales, lo que de ninguna manera atiende a su capacidad real para contribuir al gasto público.
- 2. Cobros desproporcionales por el servicio de alumbrado público.** El artículo **17**, párrafos penúltimo y último, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, resulta violatorio del derecho a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria, al establecer, por la prestación del servicio de alumbrado público, una contribución a la que denomina “derecho”, equivalente al 7% (siete por ciento) sobre el importe del consumo señalado en los recibos que, por la representación del servicio de energía eléctrica, expida la Comisión Federal de Electricidad y, por otra parte dispone, que los propietarios o posesionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como aquellos que hayan resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional con relación a lo establecido en el primer párrafo de dicho artículo, pagarán un derecho equivalente al 3% (tres por ciento) del valor catastral del predio, montos que no guardan relación con el consumo de energía eléctrica de los usuarios, ni con el valor catastral de los predios relativos, ni con el hecho de resultar favorecidos por una sentencia constitucional, aunado a que se hace pasar una contribución a la que se denomina “derecho”, cuya verdadera naturaleza es la de un impuesto.
- 3. Multas fijas para determinar sanciones e infracciones.** Los artículos **44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala; **38**, numerales **4.1.6.2.02.14; 4.1.6.2.03.24.01 y 4.1.6.2.03.24.02** de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río; y **69**, numeral **6.1.3.1.40** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec, todos de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, prevén multas desproporcionadas, excesivas, invariables e inflexibles, que no establecen límites mínimos o máximos para su aplicación, lo que trae como consecuencia que los operadores jurídicos se encuentren imposibilitados para individualizarla, tomando en cuenta factores como el daño al bien jurídico tutelado, el grado de responsabilidad y la capacidad económica del sujeto sancionado, entre otros.
- 4. Cobros injustificados por el registro extemporáneo de nacimiento.** El artículo **42**, numeral **4.1.6.2.07.01** de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, establece cobros por el registro extemporáneo de nacimiento, en violación al derecho a la identidad consagrado en el párrafo octavo del artículo 4o. de la Constitución Federal.
- 5. Cobros excesivos por la reproducción de información pública en disco compacto y disco versátil digital.** El artículo **13**, numerales **4.3.4.1.1 y 4.3.4.1.2**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, prevé cobros excesivos y desproporcionales por la reproducción de información pública en disco compacto y disco versátil digital, lo cual resulta violatorio del principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues si bien existe la obligación del contribuyente de otorgar una contraprestación por esos servicios, ello debe atender al principio de proporcionalidad y ser acorde a los precios en el mercado de los materiales o instrumentos de que se trate.

Finalmente, en cuanto a los efectos, la Comisión accionante solicitó la declaratoria de invalidez de todas aquellas normas que estén relacionadas con las normas que impugna, y que se vincule al órgano legislativo estatal para que a futuro se abstenga de legislar en el mismo sentido

CUARTO. Registro del expediente y turno. Por acuerdo de veintinueve de abril de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **46/2019**; y atendiendo a lo acordado por el Pleno de este Alto Tribunal en sesión privada de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, en relación con la nivelación de asuntos, se turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** la tramitación del proceso y formulación del proyecto de resolución respectivo.

QUINTO. Admisión de la demanda. La Ministra instructora dictó auto admisorio el treinta de abril de dos mil diecinueve, en el que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus informes; además, se requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; y al órgano ejecutivo, un ejemplar en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que se manifestaran antes del cierre de instrucción.

SEXTO. Acuerdos que tienen por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora. Por acuerdos de treinta de mayo y tres de septiembre, ambos de dos mil diecinueve, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, respectivamente. Cabe señalar que con motivo de la omisión del órgano legislativo de remitir completos los antecedentes legislativos de las diversas normas impugnadas que son materia de este asunto, se le requirió nuevamente en el referido auto de tres de septiembre del año en curso, a fin de que diera cumplimiento a lo solicitado; asimismo, se le concedió una prórroga de tres días, en auto de diecinueve de septiembre siguiente.

SÉPTIMO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Mediante oficio recibido el tres de junio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos rindió informe en los términos siguientes:

- Acepta como cierto el acto que se le atribuye, referido a la promulgación y publicación de las normas impugnadas, y aduce que lo realizó conforme a las facultades previstas en los artículos 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos, así como 9, fracción II, 11 y 22, fracción XXXVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad, por lo que sostiene la constitucionalidad de dichos actos.
- Precisa que en ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala el demandante, máxime que se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios derivados de la promulgación y publicación de las normas impugnadas; por lo que únicamente se encuentra llamado a esta instancia constitucional cumpliendo el requisito formal de llamar a los órganos que las hubiesen expedido o promulgado.
- Resalta que la ley de ingresos municipal impugnada en este asunto, se encuentra en estrecha relación con la autonomía hacendaria municipal y la libre administración de los recursos del Municipio, entendido como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer su autonomía, con el fin de que puedan tener la libre disposición y aplicación de aquellos, a fin de satisfacer sus necesidades en los términos que fijen las leyes y en cumplimiento de sus fines públicos.
- En ese orden de ideas, considera que la acción de inconstitucionalidad planteada debe sobreseerse, al actualizarse las causales de improcedencia que refiere.

OCTAVO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Morelos. Mediante oficio recibido el trece de junio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos rindió informe en los términos siguientes.

- Contrario a lo señalado por el accionante, el Congreso del Estado de Morelos expide las leyes de ingresos a propuesta de los Municipios, quienes presentan sus iniciativas de conformidad con lo dispuesto por los artículos 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal; 32 y 40, fracción XXIX y 115, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Morelos.
- De conformidad con la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución General de la República, se establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la federación, estados y Municipios donde residan, en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Asimismo, dicho precepto instituye la titularidad impositiva a favor de los tres órdenes de gobierno mencionados, 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 Estado.
- La regulación de las contribuciones que corresponden al Municipio será necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario, pues se trata de una facultad de propuesta o iniciativa reforzada, cuya peculiaridad radica en que sólo pueden ser modificadas sobre la base de un proceso de reflexión apoyado en razones sustentadas con una base objetiva y pública, atendiendo al criterio contenido en la jurisprudencia **P./J. 111/2006**.¹

¹ **"HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN."** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de dos mil seis, página 1129, registro 174091).

NOVENO. Pedimento del Fiscal General de la República y manifestaciones del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal. Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento concreto.

DÉCIMO. Cierre de instrucción. Mediante acuerdo de nueve de octubre de dos mil diecinueve, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013⁴ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

En el caso, las normas impugnadas fueron expedidas mediante Decreto 5690, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

El plazo de treinta días naturales transcurrió del veintisiete de marzo al veinticinco de abril de dos mil diecinueve, como se aprecia en el siguiente calendario:

Marzo de 2019						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
24	25	26	<u>27</u>	<u>28</u>	<u>29</u>	<u>30</u>
Abril de 2019						
<u>31</u>	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>
<u>7</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>	<u>11</u>	<u>12</u>	<u>13</u>
<u>14</u>	<u>15</u>	<u>16</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>19</u>	<u>20</u>
<u>21</u>	<u>22</u>	<u>23</u>	<u>24</u>	<u>25</u>	26	27

En ese sentido, si la demanda promovida se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el jueves veinticinco de abril de dos mil diecinueve, se concluye que **su presentación resulta oportuna.**

² **Constitución Federal**

"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

³ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁴ **Acuerdo General 5/2013**

"**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

⁵ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

TERCERO. Legitimación. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, incisos g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia⁷ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece por conducto de su Presidente, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁸ ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad, en la medida en que insiste que las normas impugnadas resultan violatorias a derechos humanos.

Por lo tanto, si en el caso se promovió la presente acción en contra de preceptos contenidos en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2019, es evidente que **el accionante tiene legitimación para impugnarlos.**

CUARTO. Procedencia. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que deben analizarse las que sean formuladas por las partes, así como aquéllas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

En el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos planteó la causal de improcedencia referente a la falta de conceptos de invalidez en los que se reclamen vicios propios de los actos de promulgación y de publicación de los Decretos impugnados.

El argumento planteado debe desestimarse, al no constituir una causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, acorde con la jurisprudencia **P.J. 38/2010**⁹ de este Tribunal Pleno, de rubro y datos de identificación siguientes: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES”**. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1419, registro 164865).

Ahora bien, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, **se procede a realizar el estudio de fondo.**

QUINTO. Catálogo de temas que serán analizados en la presente resolución. El análisis de los conceptos de violación formulados por los accionantes se realizará, por cuestión de método, conforme a lo siguiente.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]”

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución; (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. (...).”

⁷ Ley Reglamentaria de la materia.

“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.”

⁸ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

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

⁹ “Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.”

CONSIDERANDO	TEMA
SEXTO	Las normas impugnadas establecen un <u>impuesto adicional</u> en relación con diversas contribuciones y derechos municipales.
SÉPTIMO	La norma impugnada prevé una contribución por la prestación del servicio por el servicio de <u>alumbrado público</u> .
OCTAVO	Las normas impugnadas establecen diversas <u>multas fijas</u> .
NOVENO	La norma impugnada transgrede los derechos humanos de identidad y gratuidad por el <u>registro de nacimiento</u> .
DÉCIMO	La norma impugnada establece cobros excesivos por la <u>reproducción de información pública en disco compacto ("CD") y disco versátil digital ("DVD")</u> .

SEXTO. Las normas impugnadas establecen un impuesto adicional, en violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria. En su primer concepto de invalidez, la promovente impugna los artículos **11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec; **10** y **11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata; **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec; y **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, pues establecen un impuesto adicional cuyo objeto graba el importe total de los pagos que haya realizado el contribuyente por concepto de impuestos y derechos municipales, lo cual considera viola los derechos a la seguridad jurídica y legalidad, así como el principio de proporcionalidad tributaria contenidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ello de ninguna manera refleja la capacidad contributiva de los causantes.

Sostiene que el impuesto adicional impugnado no se encuentra diseñado para gravar en un segundo nivel una determinada manifestación de riqueza sujeta previamente a imposición a través de un impuesto primario, como es el caso de sobretasas u otras contribuciones adicionales que giran en torno de una misma actividad denotativa de capacidad contributiva, cuya constitucionalidad se encuentra justificada en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución General de la República.

Explica que el impuesto controvertido fue estructurado para gravar de manera global los pagos de contribuciones municipales que efectúen los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa al momento de cumplir con esa obligación tributaria, cuestión que se aleja por completo de una manifestación económica que refleje una real capacidad contributiva.

Así, afirma que el impuesto adicional impugnado no participa de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio sobre el que se calcula su monto, pues no se encuentra circunscrito a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que su objeto son todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales.

El contenido de las normas impugnadas en este apartado, se transcribe a continuación:

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AYALA, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019
<p>ARTÍCULO 11. ES OBJETO DEL IMPUESTO ADICIONAL LA REALIZACIÓN DE PAGOS POR CONCEPTO DE IMPUESTOS Y DERECHOS MUNICIPALES, PREVISTOS EN LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AYALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, TAL Y COMO LO SEÑALAN LOS ARTÍCULOS 119 AL 125, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.</p> <p>SON SUJETOS DEL IMPUESTO ADICIONAL QUIENES TENGAN A SU CARGO, DIRECTA O SOLIDARIAMENTE, LOS PAGOS A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO ANTERIOR. DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 120, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.</p> <p>SON BASE DEL IMPUESTO ADICIONAL LOS PAGOS POR CONCEPTO DE IMPUESTOS Y DERECHOS PREVISTOS EN LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AYALA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019.</p> <p>LA TASA GENERAL DEL IMPUESTO SERÁ DEL 25% (VEINTICINCO POR CIENTO) SOBRE LA BASE QUE SEÑALA EL ARTÍCULO 121, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS Y SU APLICACIÓN SE HARÁ DE LA SIGUIENTE MANERA:</p> <p>EL IMPUESTO ADICIONAL REFERIDO A:</p> <p>A) IMPUESTO DE TRASLADO DE DOMINIO, ASÍ COMO DE LOS DERECHOS SOBRE FRACCIONAMIENTOS SE APLICARÁ COMO SIGUE:</p>

CONCEPTO	TASA
1. PARA APOYO A EDUCACIÓN	15% ADICIONAL
2. PRO UNIVERSIDAD	5% ADICIONAL
3. BOMBEROS	2.5% ADICIONAL
4. ADICIONAL FAEDE	2.5% ADICIONAL

B) LOS DEMÁS IMPUESTOS Y DERECHOS: 25% GENERAL PARA EL MUNICIPIO.

LO ANTERIOR DE CONFORMIDAD EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 123, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.

EL ENTERO DEL IMPUESTO SE HARÁ EN EL MOMENTO EN QUE SE REALICEN LOS PAGOS OBJETO DEL GRAVAMEN, SEGÚN LO DISPONE EL ARTÍCULO 124, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.

PARA LOS EFECTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 125, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS, SÓLO PROCEDERÁ ALGUNA CONDONACIÓN DE ESTE IMPUESTO, CUANDO SE EMITA POR EL PRESIDENTE MUNICIPAL, RESOLUCIÓN DE CARÁCTER GENERAL, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES PREVISTAS EN ACTAS DE CABILDO CORRESPONDIENTES.

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COATLÁN DEL RÍO, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019

ARTÍCULO 8.- ES OBJETO DEL IMPUESTO ADICIONAL LA REALIZACIÓN DE PAGOS POR CONCEPTO DE IMPUESTOS Y DERECHOS MUNICIPALES PREVISTOS EN ESTA LEY, SERÁN SUJETOS AL PAGO DE DICHO IMPUESTO LOS SUJETOS QUE TENGAN A SU CARGO DIRECTA O SOLIDARIAMENTE LOS PAGOS A QUE SE REFIERE ESTE ARTÍCULO, ES BASE PARA ESTE IMPUESTO LOS PAGOS POR CONCEPTO DE IMPUESTOS Y DERECHOS, LA TASA GENERAL DEL IMPUESTO SERÁ DEL 25%. CONFORME A LA SIGUIENTE TABLA:

CONCEPTO	TASA
4.1.1.9.01 IMPUESTO ADICIONAL SOBRE IMPUESTOS Y DERECHOS MENCIONADOS EN ESTA LEY	25%

RESPECTO DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS, LA CONDONACIÓN DE ESTA CONTRIBUCIÓN SÓLO PROCEDERÁ CUANDO SE REALICE POR LOS PRESIDENTES MUNICIPALES O LOS AYUNTAMIENTOS, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 38 DEL CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE MORELOS.

ESTE IMPUESTO NO SERÁ OBJETO DE REDUCCIÓN, SU APLICACIÓN SE HARÁ SOBRE LA BASE DEL CRÉDITO PRINCIPAL. ASÍ COMO CUALQUIER MODIFICACIÓN QUE TENGA ESTE IMPUESTO.

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATEPEC, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019

ARTÍCULO 8.- ES OBJETO DEL IMPUESTO ADICIONAL LA REALIZACIÓN DE PAGOS POR CONCEPTO DE IMPUESTOS Y DERECHOS MUNICIPALES PREVISTOS EN LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATEPEC PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, TAL Y COMO LO SEÑALA EL ARTÍCULO 119 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.

SON SUJETOS DEL IMPUESTO ADICIONAL QUIENES TENGAN A SU CARGO, DIRECTA O SOLIDARIAMENTE, LOS PAGOS A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO ANTERIOR. DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 120 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.

SON BASE DEL IMPUESTO ADICIONAL LOS PAGOS POR CONCEPTO DE IMPUESTOS Y DERECHOS PREVISTOS EN LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZATEPEC PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019.

18-01. LA TASA GENERAL DEL IMPUESTO SERÁ DEL 25% (VEINTICINCO POR CIENTO) SOBRE LA BASE QUE SEÑALA EL ARTÍCULO 122 Y 123, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.

EL IMPUESTO ADICIONAL REFERIDO A:

8-01-1 IMPUESTO DE TRASLADO DE DOMINIO, ASÍ COMO DE LOS DERECHOS SOBRE FRACCIONAMIENTOS SE APLICARÁ COMO SIGUE:

8-01-1-1 EL 15% SE ASIGNA PARA APOYO A EDUCACIÓN;

18-01-1-2 EL 5% SE ASIGNA PRO-UNIVERSIDAD;

18-01-1-3 EL 2.5% SE ASIGNA A FONDO DE FOMENTO A LA INDUSTRIALIZACIÓN; Y,

18-01-1-4 EL 2.5% SE ASIGNA AL FAEDE.

LO ANTERIOR SE SUMARÍA AL 1.5% DE LOS INGRESOS PROPIOS, PARTICIPACIONES FEDERALES E INGRESOS COORDINADOS CON QUE YA CUENTA DICHO FONDO.

18-02 LOS DEMÁS IMPUESTOS Y DERECHOS.

25% GENERAL PARA EL MUNICIPIO.

EL ENTERO DEL IMPUESTO SE HARÁ EN EL MOMENTO EN QUE SE REALICEN LOS PAGOS OBJETO DEL GRAVAMEN, SEGÚN LO DISPONE EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.

PARA LOS EFECTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS, SÓLO PROCEDERÁ ALGUNA CONDONACIÓN DE ESTE IMPUESTO, CUANDO SE EMITA POR LA PRESIDENTA MUNICIPAL, RESOLUCIÓN DE CARÁCTER GENERAL, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 96 DEL CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE MORELOS Y DEMÁS RELATIVOS APLICABLES DEL MISMO ORDENAMIENTO

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALTIZAPÁN DE ZAPATA, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019

ARTÍCULO 10.- ES OBJETO DEL IMPUESTO ADICIONAL LA REALIZACIÓN DE PAGOS POR CONCEPTO DE IMPUESTOS Y DERECHOS MUNICIPALES PREVISTOS EN LA PRESENTE LEY, LO ANTERIOR DE CONFORMIDAD EN LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 119, 120, 121, 122, 123, 124 Y 125, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.”

ARTÍCULO 11.- SON SUJETOS DEL IMPUESTO ADICIONAL QUIENES TENGAN A SU CARGO, DIRECTA O SOLIDARIAMENTE, LOS PAGOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO ANTERIOR. ES BASE DEL IMPUESTO LOS PAGOS POR CONCEPTO DE IMPUESTOS Y DERECHOS PREVISTOS EN LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO.

LA TASA GENERAL DEL IMPUESTO SERÁ DEL 25% SOBRE LA BASE QUE SEÑALA EL ARTÍCULO 121, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.

EL ENTERO DEL IMPUESTO SE HARÁ EN EL MOMENTO EN QUE SE REALICEN LOS PAGOS OBJETO DEL GRAVAMEN.

IMPUESTO ADICIONAL GENERADO POR TRASLADO DE DOMINIO, SE APLICARÁ COMO SIGUE:

- I. EL 15% SE ASIGNA PARA APOYO A EDUCACIÓN;
- II. EL 5% SE ASIGNA PRO-UNIVERSIDAD;
- III. EL 2.5% SE ASIGNA AL EQUIPAMIENTO Y DESARROLLO DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS MUNICIPALES, Y
- IV. EL 2.5% SE ASIGNA AL FAEDE.

LO ANTERIOR SE SUMARÍA AL 1.5% DE LOS INGRESOS PROPIOS, PARTICIPACIONES FEDERALES E INGRESOS COORDINADOS CON QUE YA CUENTA DICHO FONDO.

LOS DEMÁS IMPUESTOS Y DERECHOS.

25% GENERAL PARA EL MUNICIPIO.

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XOCHITEPEC, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019

ARTÍCULO 26.- ES OBJETO DEL IMPUESTO ADICIONAL LA REALIZACIÓN DE PAGOS POR CONCEPTO DE IMPUESTOS Y DERECHOS MUNICIPALES PREVISTOS EN LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XOCHITEPEC, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, TAL Y COMO LO SEÑALAN LOS ARTÍCULOS 119 AL 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.

SON SUJETOS DEL IMPUESTO ADICIONAL QUIENES TENGAN A SU CARGO, DIRECTA O SOLIDARIAMENTE, LOS PAGOS A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO ANTERIOR, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 119 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.

SON BASE DEL IMPUESTO ADICIONAL LOS PAGOS POR CONCEPTO DE IMPUESTOS Y DERECHOS PREVISTOS EN LA PRESENTE LEY DE INGRESOS.

LA TASA GENERAL DEL IMPUESTO SERÁ DEL 25% (VEINTICINCO POR CIENTO) SOBRE LA BASE QUE

SEÑALA EL ARTÍCULO 121, RELACIONADO CON EL ARTÍCULO 123, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS:

EL IMPUESTO ADICIONAL REFERIDO A:

A) IMPUESTO DE TRASLADO DE DOMINIO, ASÍ COMO DE LOS DERECHOS SOBRE FRACCIONAMIENTOS SE APLICARÁ COMO SIGUE::

1.8.1.1 PARA APOYO A EDUCACIÓN	15% ADICIONAL
18.1.2 PRO UNIVERSIDAD	5% ADICIONAL
1.8.1.3 EQUIPAMIENTO Y DESARROLLO DE LOS CUERPOS DE BOMBEROS MUNICIPALES	2.5% ADICIONAL
1.8.1.4 ADICIONAL FAEDE	2.5% ADICIONAL

B) LOS DEMÁS IMPUESTOS Y DERECHOS: 25% GENERAL PARA EL MUNICIPIO.

EL ENTERO DEL IMPUESTO SE HARÁ EN EL MOMENTO EN QUE SE REALICEN LOS PAGOS OBJETO DEL GRAVAMEN, SEGÚN LO DISPONE EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.

PARA LOS EFECTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS, SÓLO PROCEDERÁ ALGUNA CONDONACIÓN DE ESTE IMPUESTO, CUANDO SE EMITA POR EL PRESIDENTE MUNICIPAL, RESOLUCIÓN DE CARÁCTER GENERAL, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 96 EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 12, DEL CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE MORELOS.”

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACUALPAN DE AMILPAS, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019

ARTÍCULO 8.- ES OBJETO DEL IMPUESTO ADICIONAL LA REALIZACIÓN DE PAGOS POR CONCEPTO DE IMPUESTOS Y DERECHOS MUNICIPALES PREVISTOS EN LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACUALPAN DE AMILPAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, TAL Y COMO LO SEÑALA EL ARTÍCULO 119 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.

SON SUJETOS DEL IMPUESTO ADICIONAL QUIENES TENGAN A SU CARGO, DIRECTA O SOLIDARIAMENTE, LOS PAGOS A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO ANTERIOR. DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 120 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.

SON BASE DEL IMPUESTO ADICIONAL LOS PAGOS POR CONCEPTO DE IMPUESTOS Y DERECHOS PREVISTOS EN LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACUALPAN DE AMILPAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019.

1.8.1.1 LA TASA GENERAL DEL IMPUESTO SERÁ DEL 25% (VEINTICINCO POR CIENTO) SOBRE LA BASE QUE SEÑALA EL ARTÍCULO 121, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.

EL ENTERO DEL IMPUESTO SE HARÁ EN EL MOMENTO EN QUE SE REALICEN LOS PAGOS OBJETO DEL GRAVAMEN, SEGÚN LO DISPONE EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.

PARA LOS EFECTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS, SÓLO PROCEDERÁ ALGUNA CONDONACIÓN DE ESTE IMPUESTO, CUANDO SE EMITA POR EL PRESIDENTE MUNICIPAL, RESOLUCIÓN DE CARÁCTER GENERAL, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES DEL CÓDIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE MORELOS.

EL IMPUESTO ADICIONAL REFERIDO A:

A) IMPUESTO DE TRASLADO DE DOMINIO, ASÍ COMO LOS DERECHOS SOBRE FRACCIONAMIENTOS SE APLICARÁ COMO SIGUE:

- I. EL 15% SE ASIGNA PARA EL APOYO A EDUCACION;
- II. EL 5% SE ASIGNA PRO-UNIVERSIDAD;
- III. EL 2.5% SE ASIGNA AL FONDO DE FOMENTO A LA INDUSTRIALIZACION; Y
- IV. EL 2.5% SE ASIGNA AL FAEDE.

LO ANTERIOR SE SUMARÍA AL 1.5% DE LOS INGRESOS PROPIOS, PARTICIPANTES FEDERALES E INGRESOS COORDINADOS CON QUE YA CUENTA DICHO FONDO.

B) LOS DEMÁS IMPUESTOS Y DERECHOS.

Son **fundados** los conceptos de invalidez que formula la promovente, conforme a lo siguiente:

De la lectura de los dispositivos reclamados se desprende que establecen un impuesto adicional a cargo de quienes realicen, directa o solidariamente, pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos municipal correspondiente, a una tasa general de 25% (veinticinco por ciento) sobre la base que señala la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

Al respecto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la **contradicción de tesis 114/2013**, en sesión de doce de junio de dos mil trece, determinó que el impuesto adicional previsto en los artículos 119 a 125¹⁰ de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, constitucional, en la medida en que tiene como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria de pago del contribuyente de los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado, lo cual no atiende a su verdadera capacidad contributiva, ya que los pagos de esas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado.

De dicho asunto derivó la jurisprudencia **2a.J. 126/2013 (10a.)**¹¹, de rubro y datos de identificación siguientes:

“IMPUESTO ADICIONAL. LOS ARTÍCULOS 119 A 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS QUE LO PREVEN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.” (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIV, septiembre de dos mil trece, tomo 2, página 1288, registro 2004487).

Siguiendo con estas ideas, este Tribunal Pleno estima que las disposiciones impugnadas en el presente apartado, al prever la existencia de un impuesto adicional cuyo objeto es **“(...) la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales (...)”**, resultan violatorias a los derechos de legalidad y seguridad jurídica, así como al principio de proporcionalidad tributaria, contenidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Lo anterior, pues es evidente que el impuesto adicional previsto en las normas cuya invalidez se reclama, busca gravar de manera global todos los pagos de contribuciones municipales que efectúen los sujetos pasivos del tributo, por lo que su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con esa obligación tributaria.

¹⁰ Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

**“CAPÍTULO TERCERO
DEL IMPUESTO ADICIONAL**

Artículo 119.- Es objeto del impuesto adicional la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio.

Artículo 120.- Son sujetos del impuesto adicional quienes tengan a su cargo, directa o solidariamente, los pagos a que se refiere el Artículo anterior.

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

Artículo 122.- La tasa general del impuesto será del 25% sobre la base que señala el Artículo 121 y su aplicación se hará según lo dispone el Artículo 123 de esta Ley.

(REFORMADO, P.O. 3 DE FEBRERO DE 2016)

Artículo 123.- El Impuesto adicional referido a:

(F. DE E., P.O. 24 DE FEBRERO DE 2016)

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

I. El 15% se asigna para apoyo a educación;

II. El 5% se asigna Pro-Universidad;

(REFORMADA, P.O. 22 DE FEBRERO DE 2017)

III. El 2.5% se asigna al equipamiento y desarrollo de los Cuerpos de Bomberos Municipales, y

IV. El 2.5% se asigna al FAEDE.

Lo anterior se sumaría al 1.5% de los ingresos propios, participaciones federales e ingresos coordinados con que ya cuenta dicho fondo.

(F. DE E., P.O. 24 DE FEBRERO DE 2016)

b).- Los demás impuestos y derechos.

25% General para el Municipio.

Artículo 124.- El entero del impuesto se hará en el momento en que se realicen los pagos objeto del gravamen.

Artículo 125.- Este impuesto no será objeto de reducción, su aplicación se hará sobre la base del crédito principal.”

¹¹ *“Los preceptos citados, al establecer un impuesto adicional a cargo de las personas físicas o morales que realicen pagos por concepto de impuestos y derechos municipales en la mencionada entidad federativa, ya sea en su carácter de responsables directos o solidarios, violan el principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevén y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, ya que no fue diseñado para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza previamente sujeta a imposición, a través de un impuesto primario, como operan las ‘sobretasas’ u otras contribuciones adicionales -cuyo hecho imponible gira en torno a una misma actividad denotativa de capacidad económica-, sino que fue estructurado para gravar globalmente todos los pagos de contribuciones municipales efectuados por los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa al momento de cumplir con esa obligación tributaria. Por consiguiente, el aludido gravamen adicional no participa de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio, pues no se circunscribe a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto gravar todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de que se trate del Estado de Morelos, por lo que es inconcuso que dicho actuar no refleja la capacidad contributiva de los causantes.”*

Cabe recordar que este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 29/2008**, en sesión de doce de mayo de dos mil ocho, determinó que la tasa adicional o sobretasa participa de los mismos elementos constitutivos de la contribución primigenia y solamente se aplica un doble porcentaje a la base imponible; en cambio, en los impuestos adicionales el objeto imponible es diferente, aunque puede participar de alguno de los elementos del impuesto primario.

En el caso, el impuesto adicional impugnado no busca gravar en un segundo nivel una determinada manifestación de riqueza que estuviera previamente sujeta a imposición por un impuesto primigenio, ni participa de la misma naturaleza jurídica de éste, en la medida en que no se circunscribe a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio respectivo del Estado de Morelos.

Por tanto, **lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec; **10 y 11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata; **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec; y **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, pues el impuesto que establecen tiene como base el cumplimiento de la obligación tributaria de pago de los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado el contribuyente, lo cual desatiende a su verdadera capacidad contributiva, pues no denota una manifestación de riqueza por parte del causante

SÉPTIMO. El artículo 17, penúltimo y último párrafos, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, viola los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria, al establecer una contribución por la prestación del servicio de alumbrado público. En su segundo concepto de invalidez, la accionante impugna el precepto referido, pues considera que establece una contribución por la prestación de un servicio público cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el servicio de alumbrado público; sin embargo, su base gravable es un importe del 7% (siete por ciento) sobre el consumo de energía eléctrica contenido en los recibos que al efecto expida la Comisión Federal de Electricidad y, en su caso, el 3% (tres por ciento) del valor catastral de un predio (baldío, urbano y suburbano) y cuando el propietario respectivo haya resultado favorable al amparo de una resolución constitucional, montos que no guardan relación con el consumo de energía eléctrica de los usuarios, el valor catastral de los predios relativos, ni con el hecho de resultar favorecidos por una sentencia constitucional, aunado a que se hace pasar una contribución a la que se denomina “derecho”, cuya verdadera naturaleza es la de un impuesto.

Las porciones normativas impugnadas establecen lo siguiente:

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AYALA, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019
“CAPÍTULO V DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO (DAP)
ARTÍCULO 17. (...)
(...)
LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN DE CONFORMIDAD CON LO SIGUIENTE:
POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ILUMINACIÓN PÚBLICA, LOS CONSUMIDORES DE ENERGÍA ELÉCTRICA, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 7% SOBRE EL IMPORTE DEL CONSUMO SEÑALADO EN LOS RECIBOS QUE, POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EXPIDA LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, ESTE DERECHO SE DESTINARA EXCLUSIVAMENTE EN LA ILUMINACIÓN DE CALLES Y ACERAS PÚBLICAS.
TRATÁNDOSE DE PROPIETARIOS O POSESIONARIOS DE PREDIOS BALDÍOS, URBANOS Y SUBURBANOS, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DEL VALOR CATASTRAL DEL PREDIO, Y LOS PROPIETARIOS DE PREDIOS QUE HAYAN RESULTADO FAVORECIDOS AL AMPARO DE UNA RESOLUCIÓN CONSTITUCIONAL CON LO ESTABLECIDO EN EL PRIMER PÁRRAFO DE ESTE ARTÍCULO, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DE VALOR CATASTRAL DEL PREDIO. CUANDO EL IMPORTE RESULTE MENOR A LA MITAD DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN SE APLICARÁ ÉSTA COMO CUOTA MÍNIMA ANUAL. ESTE DERECHO SERÁ COBRADO JUNTO CON EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL.
(...)”

Resultan **fundados** los argumentos que plantea la accionante.

En primer término, este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 7/2013**, en sesión de ocho de agosto de dos mil trece, por unanimidad de votos, así como las diversas **21/2012** y **22/2012**, en sesión de veintiocho de mayo de dos mil doce, ha declarado la invalidez de normas como la que se impugna en este asunto, esencialmente por lo siguiente.

De conformidad con los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5o, inciso a), y 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), ambos de la Constitución Federal¹², corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica y los Municipios tendrán a su cargo, entre otros, el servicio de alumbrado público y tienen derecho a recibir, entre otros, los ingresos derivados por la prestación de ese servicio, y en caso de utilizar la institución jurídica de los “derechos” para su financiamiento, es facultad de las legislaturas locales aprobar las leyes de ingresos municipales que los contenga, atendiendo al principio de reserva de ley que obliga que las contribuciones tengan esta fuente normativa. De esta forma, como consecuencia de esa atribución, los Municipios pueden realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público.

Atendiendo a ello, es necesario establecer la naturaleza de la contribución que prevé la disposición impugnada, es decir, si se trata de una contribución prevista por el artículo 73 de la Constitución Federal, o si, por el contrario, se trata del establecimiento de un derecho como aduce la propia norma combatida.

En esos términos, del artículo 31, fracción IV,¹³ de la Constitución Federal se desprenden los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, aplicables tanto a nivel federal como en el de los Estados, la Ciudad de México y los Municipios, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución, conforme a lo siguiente:

- Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- Sólo se pueden crear mediante ley.
- Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

¹² **Constitución Federal**

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

XXIX. Para establecer contribuciones: (...)

5o. Especiales sobre:

a). Energía eléctrica; (...)

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

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...)

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

b) Alumbrado público. (...)

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

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

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

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

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; (...)

¹³ **Constitución Federal.**

“**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: (...)

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

Así, el concepto jurídico de contribución o tributo aplicable a todos los niveles de gobierno, puede definirse como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

Ahora bien, el concepto constitucional de contribución o tributo conforma distintas especies, las cuales comparten una estructura compuesta por sus elementos esenciales¹⁴, los que, por un lado, permiten determinar su naturaleza y, por otro, son el punto de partida para el análisis de su regularidad constitucional.

Pues bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a cada tributo de una naturaleza propia.

Ello, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución General de la República, tanto la Federación como los Estados para sí y para sus Municipios, tienen libertad para configurar las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que deben respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

En relación con lo anterior, a nivel federal el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, los cuales conceptualiza como sigue:

“Artículo 2o. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

¹⁴ Los elementos esenciales de toda contribución son: sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago, los cuales pueden explicarse de la manera siguiente:

a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

b) Hecho Imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria; es el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

c) Base Imponible: La magnitud o valor representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

d) Tasa o Tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

e) Época de Pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Al respecto, debe decirse que aun cuando la última parte del primer párrafo del artículo 5o. Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, objeto, base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término “objeto” se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, esto es, la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

Quando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o.”

Ahora, el artículo 20, fracción II, del Código Fiscal para el Estado de Morelos, define los derechos de la siguiente forma:

“Artículo 20. Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones especiales, que se definen de la siguiente manera: (...)

II. Derechos son las contraprestaciones establecidas en la Ley por los servicios públicos que presta el Estado o los Municipios, las Entidades Paraestatales, Paramunicipales o Intermunicipales, en sus funciones de derecho público, así como los generados por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público; y (...).”

Por su parte, la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, en su artículo 144, ubicado en el Capítulo Quinto, denominado “De los Servicios de Alumbrado Público”, dispone lo siguiente:

“Artículo 144. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y lugares de usos común.

Los ingresos que se perciban por este concepto se destinarán al pago, mantenimiento y mejoramiento del servicio de alumbrado público que proporcione el Ayuntamiento.”

Asimismo, el numeral 146 del referido ordenamiento local, prevé:

“Artículo 146. La base para el cálculo de este derecho será la que se apruebe por el Congreso del Estado, a propuesta de los Municipios, dentro de cada una de las leyes de ingresos municipales, respetando el principio de proporcionalidad y equidad que debe imperar entre el costo por el servicio que preste el Municipio y la contraprestación que eroguen los ciudadanos.”

Lo hasta aquí expuesto permite afirmar que el hecho imponible de las contribuciones denominadas “derechos”, lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación; mientras que en el caso de los “impuestos” el hecho imponible está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo. No está por demás agregar que, si bien la exigencia de capacidad contributiva es nota de las contribuciones, en el caso de los impuestos, que es su especie más importante, este aspecto cobra mayor relevancia.

Cabe resaltar que el hecho imponible tiene un carácter especial entre los componentes del tributo, pues constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria y además sirve como elemento de identificación del tributo, pues ante una situación de normalidad se evidencia la categoría a la que pertenece la contribución. Esta situación de normalidad tiene como presupuesto la congruencia entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa su magnitud cuantificable, erigiéndose en premisa para la determinación líquida de la contribución.

Así, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de la hipótesis normativa, debido a que la situación, hecho, acto o actividad constituye el reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que la actualiza y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

Por tanto, el hecho imponible requiere de un elemento adicional para concretar el monto de la obligación tributaria, de manera que se respete el principio de proporcionalidad tributaria en la medida en que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible.

La exigencia de congruencia entre el hecho imponible y la base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existiría imprecisión en torno al aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto.

Sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues sirve para la determinación pecuniaria del tributo, siendo la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa, razón por la cual su análisis jurídico revela el verdadero aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador, que se encuentra oculto en la base y que, incluso, no necesita de la realización del hecho imponible ficticio para el surgimiento de la obligación, lo cual, en algunas ocasiones, podrá demostrar que un impuesto grava un objeto diferente al que refiere su hecho imponible o que una contribución es un impuesto o una contribución de mejoras y no un derecho y viceversa.

Sentado lo anterior, en el caso, el artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, en las porciones normativas que impugna el accionante, impone a los contribuyentes el deber de pagar el derecho por alumbrado público en calles y aceras públicas, con base en una cuota establecida para tal efecto, distinguiendo dos supuestos:

- a) El 7% (siete por ciento) sobre el consumo de energía eléctrica señalado en los recibos que, por la prestación de tal servicio, expida la Comisión Federal de Electricidad; y
- b) El 3% (tres por ciento) sobre el valor catastral de un predio (baldío, urbano o suburbano, según sea el caso), así como para aquellos propietarios de predios que hayan resultado favorecidos con una resolución constitucional con respecto a lo establecido en el primer párrafo del propio artículo 17 de la citada ley.

Por lo que se refiere al **primer supuesto**, este Tribunal Pleno observa que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del tributo relativos a un “derecho” se rompe al establecer que la base para su cálculo sea el importe del consumo de energía eléctrica de los usuarios.

En el caso, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público.

Según quedó expuesto, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es el que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo, lo cual se refiere a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva **ajenos a la actividad del ente público.**

El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo referido al consumo de energía eléctrica de los usuarios, puesto que al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que **se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos**, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.¹⁵

En el orden de ideas expuesto, el primer supuesto de las porciones normativas impugnadas denomina como “derecho” la cuota de pago del 7% (siete por ciento) sobre el consumo de energía eléctrica señalado en los recibos que, por la prestación de tal servicio, expida la Comisión Federal de Electricidad, **materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica**, tributo que es **competencia exclusiva de la Federación**, razón por la cual resulta contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o, inciso a), de la Constitución Federal.

¹⁵ Al respecto, es aplicable por analogía la tesis sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde la Séptima Época, de rubro, texto y datos de identificación siguientes: ***“TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY. Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido ‘derecho’; y las autoridades responsables lo conceptúen como ‘derecho de cooperación’, y el quejoso se empeñe en sostener que es un ‘impuesto especial’, lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes.”*** (Semana Judicial de la Federación, Séptima Época, volumen 79, primera parte, página 28, registro 232852).

Al respecto, resultan aplicables al caso la jurisprudencia **P.6¹⁶** emitida por el Tribunal Pleno, así como la diversa **2a./J.25/2004¹⁷** de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros y datos de identificación siguientes:

“ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION.” (Jurisprudencia **P.6**, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, tomo I, primera parte-1, enero-junio de mil novecientos ochenta y ocho, página 134, registro 206077).

“ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.” (Jurisprudencia **2a./J.25/2004**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, marzo de dos mil cuatro, página 317, registro 182038).

En esos términos, es claro que la legislatura del Estado de Morelos carece de facultades para gravar el consumo de energía eléctrica, toda vez que ello es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o, inciso a), último párrafo, de la Constitución Federal.¹⁸

En efecto, el precepto constitucional citado determina que las entidades federativas tendrán participación – en los términos que establezca la ley federal correspondiente– en el rendimiento de la contribución especial que el Congreso de la Unión fije a la energía eléctrica y que las legislaturas locales determinarán el porcentaje (del ingreso que reciba la entidad federativa de que se trate por concepto de esas participaciones) que le tocará a los Municipios; sin embargo, de ninguna manera autoriza que las legislaturas locales establezcan impuestos sobre energía eléctrica.

Ahora bien, por lo que se refiere al **segundo supuesto**, en la cual la norma impugnada establece, para los propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, la obligación de pago de un derecho equivalente al 3% (tres por ciento) del valor catastral del inmueble, así como para aquellos propietarios de predios que hayan resultado favorecidos con una resolución constitucional con respecto a lo establecido en el primer párrafo del propio artículo 17 de la citada ley, quienes también pagarán un derecho equivalente al 3% (tres por ciento) de valor catastral del predio, este Tribunal Pleno observa que tales supuestos no se encuentran basados en el consumo de energía eléctrica del usuario.

¹⁶ “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.”

¹⁷ “La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2002, estableció que si no se impugnó oportunamente la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, que prevé los sujetos, objeto, base y época de pago de la “contribución especial por servicio de alumbrado público”, debe tenerse por consentida, y que al emitirse anualmente las Leyes de Ingresos para cada Municipio de ese Estado, surge la posibilidad de impugnar en amparo sólo respecto de la tasa ahí prevista; ahora bien, en virtud de que los porcentajes de dicha tasa se hacen depender de las tarifas que para la venta del servicio público de energía eléctrica establece la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, cuya emisión compete al ámbito federal, así como las contribuciones correspondientes según lo establece el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5o., subinciso a) de la Constitución Federal, cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en términos del artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P./J. 6/88 de rubro: “ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.”

¹⁸ Constitución Federal

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX. Para establecer contribuciones: (...)

5o. Especiales sobre:

a). Energía eléctrica; (...)

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

Al respecto, es criterio de este Alto Tribunal¹⁹ que para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicio, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos, aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo; ya que ello implicaría el que se violen los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio.

En efecto, las porciones normativas analizadas transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, toda vez que para calcular el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, no se atiende al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino que introduce elementos ajenos a éste, a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto del derecho que se debe enterar mensualmente, en concreto: el valor de un inmueble; lo que provoca, por una parte, que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada “derecho” y, por la otra, que se dé un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

De esta forma, el hecho de que la legislatura local hubiere establecido que la base del derecho por servicio de alumbrado público, se obtendría a partir de aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del valor del inmueble, provoca que el mismo sea inconstitucional, por lo que procede declarar su invalidez.

Resulta aplicable al caso, por identidad de razón, la jurisprudencia P.J. 120/2007²⁰, de rubro: **“DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA.”** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 985, registro 170766).

Similares consideraciones fueron sustentadas por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la **acción de inconstitucionalidad 18/2012**, en sesión de veintiocho de mayo de dos mil dice.

Por los razonamientos expuestos, debe declararse la invalidez del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, en sus porciones normativas que dicen:

¹⁹ Acorde con la tesis de jurisprudencia P.J. 3/98, de rubro: **“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.** No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. lo definía como ‘las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio’, lo que implicó la supresión del vocablo ‘contraprestación’; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.” (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 54, registro 196933).

²⁰ “La citada porción normativa, al establecer en relación con el paño del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, que tratándose de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa del .05% del valor catastral del predio, o bien, tratándose de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del artículo 83 de la citada Ley, mediante una tasa de .08% del valor catastral del predio, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no toma en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad, pues se fija en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio, lo que da una escala de mínimos a máximos en función de dicha capacidad, por el valor catastral del predio respectivo, siendo esto aplicable a los impuestos, no a los derechos cuya naturaleza es distinta. Incluso, se hace más evidente el trato inequitativo y desproporcional, porque la norma establece dos tasas distintas a aplicarse sobre el valor catastral del predio (.05% o .08%, dependiendo del caso), sin que sea una razón objetiva de distinción entre ambos tipos de causantes que reciben en última instancia un mismo servicio por el que tendrán que pagar cantidades disímiles; es decir, no se atiende al costo global del servicio prestado, pues si bien los derechos no necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, sí deben guardar vinculación con éste.”

“LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN DE CONFORMIDAD CON LO SIGUIENTE:

POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ILUMINACIÓN PÚBLICA, LOS CONSUMIDORES DE ENERGÍA ELÉCTRICA, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 7% SOBRE EL IMPORTE DEL CONSUMO SEÑALADO EN LOS RECIBOS QUE, POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EXPIDA LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, ESTE DERECHO SE DESTINARA EXCLUSIVAMENTE EN LA ILUMINACIÓN DE CALLES Y ACERAS PÚBLICAS.

TRATÁNDOSE DE PROPIETARIOS O POSESIONARIOS DE PREDIOS BALDÍOS, URBANOS Y SUBURBANOS, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DEL VALOR CATASTRAL DEL PREDIO, Y LOS PROPIETARIOS DE PREDIOS QUE HAYAN RESULTADO FAVORECIDOS AL AMPARO DE UNA RESOLUCIÓN CONSTITUCIONAL CON LO ESTABLECIDO EN EL PRIMER PÁRRAFO DE ESTE ARTÍCULO, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DE VALOR CATASTRAL DEL PREDIO. CUANDO EL IMPORTE RESULTE MENOR A LA MITAD DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN SE APLICARÁ ÉSTA COMO CUOTA MÍNIMA ANUAL. ESTE DERECHO SERÁ COBRADO JUNTO CON EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL.”

OCTAVO. Las normas impugnadas establecen diversas multas fijas, en violación a los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria. En su tercer concepto de invalidez, el promovente impugna los artículos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala; 38, numerales 4.1.6.2.02.14; 4.1.6.2.03.24.01 y 4.1.6.2.03.24.02 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río; y 69, numeral 6.1.3.1.40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec, todos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, al establecer multas fijas relacionadas con temas como aprovechamientos de tipo corriente, sanciones impuestas por el juzgado cívico, así como infracciones en materia de tránsito y vialidad, protección al ambiente, licencias de funcionamiento, protección civil y normatividad de las construcciones.

Aduce, en esencia, que las multas fijas impugnadas constituyen sanciones desproporcionadas, excesivas, invariables e inflexibles, que no contienen un parámetro que incluyera un mínimo y un máximo, lo que impide a la autoridad administrativa individualizar la sanción correspondiente a través de la adecuada valoración de las circunstancias del caso, teniendo en cuenta la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otra apta para evidenciar la gravedad de la falta, a fin de garantizar el derecho fundamental a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad, en contravención a los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, menciona que el artículo 22 constitucional consagra el principio de proporcionalidad de las sanciones y prohíbe las multas excesivas, erigiéndose como una prohibición de injerencia del Estado al momento de establecer sanciones, a fin de ajustarse al grado de afectación del bien jurídico tutelado.

Lo anterior, teniendo en cuenta que este Alto Tribunal ha sustentado que los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables a la materia del derecho administrativo sancionador, a fin de evitar la arbitrariedad en el actuar de la autoridad.

Ahora bien, el artículo 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²¹ establece, entre otras cuestiones, que en el orden jurídico nacional queda prohibida la imposición de multas excesivas y que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

Este Tribunal Constitucional ha sostenido en diversos precedentes que una multa es excesiva cuando la ley que la prevé no da posibilidad a quien debe imponerla, de determinar su monto o su cuantía, esto es, de considerar la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, a fin de individualizar el monto de la multa. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia **P.J. 9/95**²², sustentada por el Pleno de este Tribunal Constitucional, se rubro: **“MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.”** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo II, julio de mil novecientos noventa y cinco, página 5, registro 200347).

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. (...)”

²² “De la acepción gramatical del vocablo “excesivo”, así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.”

De esta forma, las multas deben guardar una relación de proporcionalidad frente a la infracción realizada, a fin de establecer su cuantía, para lo cual deberán considerarse, entre otras cuestiones, la reincidencia, las posibilidades económicas del infractor o la gravedad del ilícito.

Por tanto, para que una multa sea acorde al texto constitucional, debe contener parámetros establecidos en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, que permitan a las autoridades facultadas para imponerlas, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, su capacidad económica, la reincidencia o cualquier otro elemento del que se desprenda la levedad o gravedad de la infracción, ya que de lo contrario, el establecimiento de multas fijas que se apliquen a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, trae como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a los infractores. Corroboran lo anterior, las jurisprudencias **P.J. 102/99**²³ y **P.J. 17/2000**²⁴, sustentadas por este Tribunal Pleno, de rubros:

“MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES.” (Tesis: **P.J. 102/99**. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, noviembre de mil novecientos noventa y nueve, página 31, registro 192858).

“MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVIÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA.” (Tesis: **P.J. 17/2000**. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XI, marzo de dos mil, página 59, registro 192195).

Precisado lo anterior, las normas impugnadas por la Comisión accionante, de las cuales alega que prevén multas fijas contrarias al artículo 22 constitucional, se refieren a diversos temas que, para efectos metodológicos, se mencionan en el siguiente cuadro:

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AYALA, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019		
NORMA IMPUGNADA	TEMA	PROPUESTA
Artículo 44, inciso A)	Infracciones a la Ley de Salud del Estado de Morelos o al Reglamento Municipal de Salud.	Invalidez
Artículo 44, inciso B)	Hoteles	Invalidez
Artículo 44, inciso C)	Bares, Centros de reunión de bebidas alcohólicas	Invalidez
Artículo 45, incisos A) al P)	Multas por infracciones al Reglamento de Tránsito	Validez
Artículo 46	Infracciones en materia de protección al ambiente	Invalidez
Artículo 47	Sanciones impuestas por el Juez Cívico	Invalidez
Artículo 48	Sanciones impuestas por el Juez Cívico	Invalidez
Artículo 49	Sanciones del registro civil	Invalidez
Artículo 50	Sanciones y faltas administrativas en materia de licencias de funcionamiento	Invalidez
Artículo 51	Multas por infracciones de protección civil.	Invalidez
Artículo 52	Infracciones a la normatividad de las construcciones	Invalidez
Artículo 53	Sanciones y faltas administrativas en establecimientos y locales	Invalidez

²³ “Esta Suprema Corte ha establecido, en la tesis de jurisprudencia P.J. 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no pueden considerarse fijas las multas establecidas por el legislador en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar las sanciones de conformidad con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor.”

²⁴ “El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación.”

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COATLÁN DEL RÍO, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019		
NORMA IMPUGNADA	TEMA	PROPUESTA
Artículo 38, numeral 4.16.2.02.14 ²⁵	Penetrar a cementerios o edificios públicos fuera del horario establecido, sin autorización previa	Invalidez
Artículo 38, numerales 4.1.6.2.03.24.01 y 4.1.6.2.03.24.02 ²⁶	Por contingencias fitosanitarias.	Invalidez

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XOCHITEPEC, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019		
NORMA IMPUGNADA	TEMA	PROPUESTA
Artículo 69, numeral 6.1.3.1.40	Infracciones en materia ecológica y protección al ambiente. Por inicio de obra o construcción, limpia, despalme de terreno y no contar con los permisos, oficios de no afectación arbórea, y/o dictámenes correspondientes.	Invalidez

Ahora bien, teniendo en cuenta el parámetro constitucional expuesto en relación con el tema de multas fijas, de la lectura de las normas impugnadas bajo este rubro se advierte que, particularmente, en el artículo 45, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, se contempla un sistema de imposición máxima de sanciones para las infracciones de tránsito y vialidad, lo que, sin prever un rango mínimo de aplicación, permitiría a la autoridad administrativa la graduación de la multa correspondiente, al establecer: **“Los aprovechamientos por las multas comprendidas en la presente sección, cuyo monto no establezca rangos máximos ni mínimos de aplicación, constituyen el importe máximo que la autoridad municipal podrá imponer al infractor”**.

Por tanto, es claro que las multas previstas en dicho precepto, para las infracciones en materia de tránsito y validez, **no constituyen multas fijas contrarias al artículo 22 constitucional**, al establecer con claridad la sanción máxima que podrá establecer la autoridad, sin que pase desapercibido que, en algunos supuestos, esa infracción máxima la constituye una Unidad de Medida y Actualización (“UMA”) –por ejemplo, el inciso F) del artículo 45, en el punto 2)–, por lo que no sería jurídicamente factible establecer como límite al parámetro sancionador esa unidad en sí misma considerada, toda vez que esos supuestos constituirían una multa fija en sentido estricto; por tanto se estima que el parámetro sancionatorio en dicho artículo encuentra su límite en 0.1 (cero punto uno) Unidad de Medida y Actualización (“UMA”).

Es aplicable al caso, por analogía, la tesis **2a. CXXV/99²⁷**, de rubro: **“MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE EMPLEAN LA PREPOSICIÓN “HASTA”, NO SON INCONSTITUCIONALES”** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, octubre de 1999, página 586, registro 193176).

Lo anterior, sin desconocer que la autoridad administrativa que imponga las multas a que se refiere el artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, al ser el parámetro máximo de sanción, deberá, en todo caso, fundar y motivar su decisión, atendiendo a los mandatos del artículo 16 constitucional y conforme al criterio contenido en la jurisprudencia **2a.JJ. 127/99²⁸**, de rubro:

²⁵ Porción normativa ubicada dentro del numeral “4.1.6.2.02. APROVECHAMIENTOS DEL ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA DE ACUERDO AL BANDO DE POLICÍA Y GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE COATLÁN DEL RÍO, MORELOS:”

²⁶ Porciones normativas ubicadas dentro del numeral 4.1.6.2.03., denominado “POR INFRACCIONES EN MATERIA ECOLÓGICA”

²⁷ “Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. Por lo tanto, el hecho de que un precepto emplee la preposición “hasta” no implica que contemple una multa fija, en virtud de que precisa un término de cantidad que no puede exceder el juzgador al aplicar la multa y si bien es cierto que no se hace referencia a la cantidad mínima, también lo es que en forma implícita, pero clara, sí está determinada, puesto que, el mínimo a imponer resulta una unidad monetaria y el máximo hasta donde el artículo autorice, por lo que sí se establece un sistema flexible para la imposición de las multas, cuenta habida que contempla un mínimo y un máximo para que la autoridad haga uso de su arbitrio judicial en la individualización de la fijación de su monto.”

²⁸ “Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 16 constitucional todo acto de autoridad que incida en la esfera jurídica de un particular debe fundarse y motivarse, también lo es que resulta irrelevante y no causa violación de garantías que amerite la concesión del amparo, que la autoridad sancionadora, haciendo uso de su arbitrio, imponga al particular la multa mínima prevista en la ley sin señalar pormenorizadamente los elementos que la llevaron a determinar dicho monto, como lo pueden ser, entre otras, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia, ya que tales elementos sólo deben tomarse en cuenta cuando se impone una multa mayor a la mínima, pero no cuando se aplica esta última, pues es inconcuso que legalmente no podría imponerse una sanción menor. Ello no atenta

“MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.” (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, diciembre de 1999, página 219, registro 192796), de aplicación analógica al caso.

Hecha la salvedad anterior, dado el resultado obtenido en la sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno determinó **desestimar** el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos **44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, **38**, numerales **4.1.6.2.02.14, 4.1.6.2.03.24.01 y 4.1.6.2.03.24.02**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río y **69**, numeral **6.1.3.1.40**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’ de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

NOVENO. El artículo 42, numeral 4.1.6.2.07.01, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, transgrede los derechos humanos de identidad y gratuidad por el registro de nacimiento. En el cuarto concepto de invalidez que formula el accionante, sostiene que el precepto referido violenta lo dispuesto en el artículo 4o. de la Constitución Federal, así como los diversos 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño, al establecer cobros por el registro extemporáneo de nacimiento de las personas por cada año que transcurra para ese efecto.

La norma impugnada textualmente determina lo siguiente:

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COATLÁN DEL RÍO, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019	
“SECCIÓN SÉPTIMA (4.1.6.2.06.) EN MATERIA DE OBRA PÚBLICA	
ARTÍCULO 42.- LOS APROVECHAMIENTOS QUE CAUSEN LOS CONTRIBUYENTES POR FALTAS EN MATERIA DE OBRA PÚBLICA, SE COBRARÁ DE ACUERDO A LAS CUOTAS SIGUIENTES:	
(...)	
SECCIÓN OCTAVA (4.1.6.2.07.) EN MATERIA DE REGISTRO CIVIL CONCEPTO	
CONCEPTO	CUOTA
4.1.6.2.07.01. POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO DE NACIMIENTO, POR CADA AÑO TRANSCURRIDO*	1 U.M.A.

Es **fundado** lo alegado por la promovente.

Este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de normas similares a la impugnada al resolver, por unanimidad de once votos, diversas **acciones de inconstitucionalidad**, como son: **3/2016**²⁹, **7/2016**³⁰ y **36/2016**³¹, en sesión de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis; **10/2016**³², en sesión de veintiocho de noviembre siguiente; **6/2017**³³ y **11/2017**³⁴, en sesión de catorce de noviembre de dos mil diecisiete; **10/2017**³⁵, en sesión de tres de agosto de dos mil diecisiete; **4/2017**³⁶ y **9/2017**³⁷, en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, y **4/2018**³⁸, tres de diciembre de dos mil dieciocho.

contra el principio de fundamentación y motivación, pues es claro que la autoridad se encuentra obligada a fundar con todo detalle, en la ley aplicable, el acto de que se trate y, además, a motivar pormenorizadamente las razones que la llevaron a considerar que, efectivamente, el particular incurrió en una infracción; es decir, la obligación de motivar el acto en cuestión se cumple plenamente al expresarse todas las circunstancias del caso y detallar todos los elementos de los cuales desprenda la autoridad que el particular llevó a cabo una conducta contraria a derecho, sin que, además, sea menester señalar las razones concretas que la llevaron a imponer la multa mínima.”

²⁹ Bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

³⁰ Bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

³¹ Bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

³² Bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

³³ Bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁴ Bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

³⁵ Bajo la Ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I.

³⁶ Bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

³⁷ Bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

³⁸ Bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

En dichos precedentes se dijo que el marco constitucional mexicano brindó una protección más amplia al derecho de identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho. Ello, porque los tratados internacionales en la materia no reconocen el aspecto de gratuidad que sí reconoce la Constitución Federal, pues se limitan a exigir a los Estados que garanticen a sus ciudadanos el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona.

Además, se resaltó que en el procedimiento legislativo que dio lugar a la reforma constitucional de diecisiete de junio de dos mil catorce, específicamente en el Dictamen de la Cámara de Diputados, se observa que uno de los motivos centrales fue la existencia de barreras “de índole legal, geográfica, económica, administrativa o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos”³⁹, es decir, el texto del artículo 4o. constitucional encuentra su justificación precisamente en una preocupación especial por la afectación a las poblaciones más vulnerables de nuestro país cuando éstas no son registradas.

Cabe mencionar que la adición del octavo párrafo al artículo 4o. de la Constitución Federal⁴⁰, así como del mandato contenido en el artículo Segundo Transitorio⁴¹ del decreto respectivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce, resguardan el derecho a la identidad, garantizando el registro del nacimiento de manera inmediata y la expedición de la primera acta de forma gratuita; con la correlativa obligación de las Legislaturas de las entidades federativas de exentar del cobro de los derechos correspondientes en sus códigos hacendarios o financieros.

Por otra parte, si bien los tratados internacionales en la materia⁴² no reconocen el aspecto de gratuidad –al sólo exigir a los Estados que garanticen a toda persona el derecho a la identidad y al registro del nacimiento–, la Constitución Federal otorga una protección más amplia, garantizando el registro y expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento sin costo alguno.

Además, el texto constitucional es expreso y categórico respecto de dicha obligación, sin posibilidad de establecer excepciones, en la medida en que la Constitución no establece límite o restricción alguna para la titularidad, goce o ejercicio de tal derecho; a la par de que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizarlo en los términos ordenados por el Constituyente Permanente.

En este sentido, este Pleno ha determinado que no se puede condicionar la gratuidad de la inscripción en el Registro Civil y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno, por lo que estos derechos pueden ser ejercidos en cualquier momento, independientemente de la edad de la persona; y concluyó que el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México y ninguna ley estatal puede fijar plazos que permitan su cobro.

A la luz de estos razonamientos, **el artículo impugnado resulta inconstitucional**, pues violenta el derecho a la identidad, al prever el pago de derechos por registro extemporáneo de nacimiento.

De este modo, es evidente que existe una contradicción entre el marco constitucional, que no sujeta la garantía de gratuidad a criterios de temporalidad, y el cobro de derechos por registro extemporáneo de nacimiento, previsto por la legislación local.

³⁹ Del Dictamen de la Cámara de Diputados se desprende lo siguiente:

“Además, el informe intitulado “Derecho a la identidad. La cobertura del registro al nacimiento en México en 1999 y 209” elaborado por la UNICEF y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), proporcionó una medición del comportamiento del registro de los nacimientos en nuestro país para conocer el grado de cobertura a nivel nacional, estatal y municipal. **En el aludido documento, se establece que cuando no existen registros de nacimiento se afecta a la niñez que pertenecen a la población más pobre y marginada: indígenas, migrantes, o bien que habitan en zonas rurales, remotas o fronterizas. Además, señala que las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son complejas y multifactoriales ya que existen barreras de índole legal, geográfica, económica, administrativa y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de nacimientos. Dentro de las barreras económicas, se encuentran los costos relacionados al registro y emisión del acta de nacimiento, lo cual constituye una limitante para las poblaciones más pobres y marginadas.**”

⁴⁰ Constitución Federal.

“Artículo 4o. (...)

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. (...).”

⁴¹ Constitución Federal.

“SEGUNDO. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.”

⁴² En específico, los artículos 24, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 29 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La conclusión anterior se robustece con lo dispuesto por el artículo 120 de la Constitución del Estado de Morelos⁴³, que también manda la gratuidad del registro de nacimiento sin distinciones.

Cabe agregar que la violación al derecho a la identidad por el cobro del registro extemporáneo, puede implicar que la persona no cuente con constancia legal de su existencia, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales⁴⁴.

Como se ha dicho en los precedentes de esta Suprema Corte, el respeto del derecho a la identidad condiciona el ejercicio de otros derechos como el de la nacionalidad y la ciudadanía⁴⁵, o en los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el derecho a la identidad entraña una importancia especial durante la niñez, pues es esencial para el desarrollo personal⁴⁶, o como ha precisado el Comité de los Derechos del Niño⁴⁷, el registro del nacimiento repercute en el goce de sus derechos a la atención, educación y bienestar social básicos. De esta manera, mediante la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, se garantiza el ejercicio de otros derechos civiles, políticos y sociales que están condicionados por el respeto del derecho a la identidad.

Sin que sea óbice lo manifestado por el Poder Legislativo local, en el sentido de que la norma impugnada se ajustó constitucional y legalmente al procedimiento de creación de leyes y que se encuentra facultado para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del Estado y de los Municipios; pues, por un lado, la violación planteada no se relaciona con vicios en el procedimiento legislativo y, por otro, el ejercicio de sus atribuciones para emitir las normas que regulan la hacienda estatal debe ajustarse al marco constitucional, el cual, en el caso, le impone expresamente la obligación de prever la exención referida.

Por tanto, debe declararse la invalidez del artículo 42, numeral 4.1.6.2.07.01, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río, Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019.

DÉCIMO. El artículo 13, numerales 4.3.4.1.1 y 4.3.4.1.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2019, viola los principios de gratuidad en materia de acceso a la información pública, legalidad, proporcionalidad tributaria y prohibición de discriminación. En su quinto concepto de violación, la accionante impugna las porciones normativas del citado precepto, pues establecen cobros por concepto de derechos por la reproducción de información en medios magnéticos por unidad, como son el disco compacto ("CD") y el disco versátil digital ("DVD"), la cantidad de una UMA, esto es \$84.49 (ochenta y cuatro pesos 49/100 M.N.), en violación a los principios de máxima publicidad y gratuidad en materia de acceso a la información pública, legalidad y proporcionalidad tributaria, reconocidos en los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda vez que no guardan relación con el valor del material utilizado para su reproducción.

Al respecto, indica que de la interpretación del artículo 6o. de la Constitución Federal, en relación con el diverso 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende que el ejercicio del derecho de acceso a la información, por regla general, debe ser gratuito y, excepcionalmente, pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información; del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de documentos, cuando sea procedente, justificado y proporcional.

De esta forma sostiene que, agregar una condición adicional para ejercer el derecho de acceso a la información, cuando ello no está previsto constitucional ni legalmente, genera un obstáculo para hacerlo efectivo al establecer una erogación excesiva y desproporcional por la reproducción de la información en discos compacto y versátil digital.

⁴³ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

"(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 4 DE JULIO DE 2016)

Artículo 120. El matrimonio es la unión voluntaria de dos personas, con igualdad de derechos y obligaciones, con el propósito de desarrollar una comunidad de vida y ayudarse mutuamente. La celebración, registro y certificación de los hechos y actos constitutivos, modificativos o extintivos del estado civil de las personas, son de exclusiva competencia del Registro Civil en los términos que establezcan las leyes de la materia y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

(REFORMADO, P.O. 29 DE MARZO DE 2017)

El Estado garantizará el derecho a la identidad de las personas, con el registro inmediato a su nacimiento sin costo alguno. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

⁴⁴ Resoluciones AG/RES. 2286 (XXXVII-O/07), 2362 (XXXVIII-O/08), 2602 (XL-O/10).

⁴⁵ Acciones de inconstitucionalidad **3/2016, 7/2016 y 36/2016** resueltas el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, **6/2016 y 10/2016** resueltas el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

⁴⁶ Caso Contreras y otros Vs. El Salvador, Sentencia de 31 de agosto de 2011, Fondo, reparaciones y costas, párr. 113.

⁴⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 40º período de sesiones (2006), U.N. Doc. CRC/C/GC/7/Rev.1 (2006), párr. 25.

La promovente hace referencia, además, a la exposición de motivos de la iniciativa y el dictamen de las Comisiones Unidas respecto del decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de lo que se desprende que en aras de garantizar la efectividad plena del derecho al acceso a la información y su gratuidad es posible establecer cuotas de recuperación por los materiales utilizados en la reproducción de información, pero dichas cuotas no se justifican cuando los materiales son aportados por el propio solicitante. Bajo dichas circunstancias, las cuotas previstas constituyen una barrera que hacen nugatorio el ejercicio de ese derecho.

Ahora bien, la norma impugnada establece textualmente lo siguiente:

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACUALPAN DE AMILPAS, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019	
ARTÍCULO 13.- LOS DERECHOS CAUSADOS POR LOS SERVICIOS DE PROPORCIONAR COPIA SIMPLE DE INFORMACIÓN, EN CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE INFORMACIÓN PÚBLICA, ESTADÍSTICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MORELOS, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN CONFORME:	
CONCEPTO	UMA
4.3.4.1. POR LA REPRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN EN MEDIOS INFORMÁTICOS POR UNIDAD:	
4.3.4.1.1. DISCO COMPACTO (CD)	1
4.3.4.1.2. DISCO VERSÁTIL DIGITAL (DVD)	1
(...)	

Resultan **fundados** los argumentos formulados por la accionante en sus conceptos de violación, conforme a lo siguiente:

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, por unanimidad de votos, la **acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018**⁴⁸, en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho, declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos contenidos en leyes de ingresos municipales del Estado de San Luis Potosí, por establecer cobros desproporcionales e injustificados por la búsqueda, reproducción y entrega de información, con base en los razonamientos siguientes:

Con el procedimiento de reforma constitucional de veinte de julio de dos mil siete⁴⁹, se introdujo en la fracción III del apartado A del artículo 6o. de la Constitución Federal⁵⁰, el **principio de gratuidad en el acceso a la información**.

Los alcances del derecho a la información y específicamente, en relación con el principio de gratuidad, han sido definidos por el Tribunal Pleno al resolver, por unanimidad de votos, la **acción de inconstitucionalidad 5/2017**, en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, en la que determinó que de la interpretación del artículo 6o. constitucional, en relación con el numeral 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende la **obligación categórica que tiene el Estado Mexicano de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto lleve a cabo el sujeto obligado**, y para ello sostuvo en esencia lo siguiente:

⁴⁸ Bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴⁹ En el Dictamen de la Cámara de Diputados, se dijo: "*La misma fracción establece el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información como en el de acceso o rectificación de los datos personales. Resulta pertinente precisar que este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes magnéticos, copias simples o certificadas), ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular. Los medios de reproducción y los costos de envío tienen un costo, nunca la información.*"

⁵⁰ Constitución Federal.

"**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. [...]

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: (...)

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. (...)"

- El derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).
- A través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, el Constituyente buscó definir los alcances y directrices de los principios que rigen en la materia, como el de gratuidad y máxima publicidad. Así, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.
- De los trabajos legislativos se advierte que el Constituyente determinó indispensable establecer los principios en el ejercicio del derecho en estudio, los cuales, indicó, se traducen en deberes a cargo de los sujetos obligados, consistentes en la publicidad de la información, máxima publicidad y disponibilidad de la información, principio de gratuidad y ejercicio sin condicionantes artificiales, así como el relativo a documentar la acción gubernamental.
- El principio de gratuidad es fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable. El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- El texto constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado; en ese sentido, calificó fundados los conceptos de invalidez, porque el cobro por la búsqueda de información pública implica contravención al artículo 6o. constitucional, en tanto únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

Asimismo, se dijo que del marco normativo⁵¹ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Federal, expedida con fundamento en el

⁵¹ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Artículo 2. Son objetivos de esta Ley:

I. Distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;

II. Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;

III. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos; (...)

Artículo 17. El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

En ningún caso los Ajustes Razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos.

Artículo 124. Para presentar una solicitud no se podrán exigir mayores requisitos que los siguientes:

I. Nombre o, en su caso, los datos generales de su representante;

II. Domicilio o medio para recibir notificaciones;

III. La descripción de la información solicitada;

IV. Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización, y

V. La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos.

En su caso, el solicitante señalará el formato accesible o la lengua indígena en la que se requiera la información de acuerdo a lo señalado en la presente Ley.

La información de las fracciones I y IV será proporcionada por el solicitante de manera opcional y, en ningún caso, podrá ser un requisito indispensable para la procedencia de la solicitud.

Artículo 133. El acceso se dará en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío elegidos por el solicitante. Cuando la información no pueda entregarse o enviarse en la modalidad elegida, el sujeto obligado deberá ofrecer otra u otras modalidades de entrega.

En cualquier caso, se deberá fundar y motivar la necesidad de ofrecer otras modalidades.

Artículo 134. Los sujetos obligados establecerán la forma y términos en que darán trámite interno a las solicitudes en materia de acceso a la información.

artículo 73, fracción XXIX-S⁵² del propio ordenamiento fundamental, se desprende que no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exime su cobro; no obstante, lo que sí puede cobrarse al solicitante son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, los de envío y la certificación de documentos.

La Ley General de Transparencia prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información; asimismo, dispone que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

Así, tratándose de los servicios prestados por los Municipios, la Ley Federal de Derechos sólo es un referente de cuotas máximas, de manera que si una cuota contenida en una ley de ingresos municipal resulta mayor a la prevista en dicho ordenamiento, la misma resulta inconstitucional por no respetar el parámetro máximo previsto en el artículo 141 de la Ley General de Transparencia. Esto no quiere decir que las cuotas previstas en la Ley Federal de Derechos sean per se constitucionales, sino que de conformidad con la Ley General de Transparencia deben ser consideradas como una cuota máxima.

Además, de acuerdo con los precedentes de este Alto Tribunal las cuotas de los derechos deben guardar una congruencia razonable con el costo de los servicios prestados por el Estado, sin que tenga posibilidad de lucrar con dicha cuota, la cual debe ser igual para los que reciben el mismo servicio.⁵³

Como se ha mencionado, de los artículos 6o, apartado A, fracción III de la Constitución Federal y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se advierte que el solo hecho de acceder a la información pública no es por sí mismo generador de cargas económicas, pero reproducir dicha información puede implicar costos por los materiales que para tal efecto se empleen.

Además, en términos del artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Federal⁵⁴, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, de donde se desprende que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual

La elaboración de versiones públicas, cuya modalidad de reproducción o envío tenga un costo, procederá una vez que se acredite el pago respectivo.

Ante la falta de respuesta a una solicitud en el plazo previsto y en caso de que proceda el acceso, los costos de reproducción y envío correrán a cargo del sujeto obligado.

Artículo 141. En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

- I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;
- II. El costo de envío, en su caso, y
- III. El pago de la certificación de los Documentos, cuando proceda.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."

⁵² Constitución General de la República

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX-S.- Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."

⁵³ Sirven de apoyo las jurisprudencias siguientes:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA." (Jurisprudencia P.J.J. 3/98. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 54, registro 196933).

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS." (Jurisprudencia P.J.J. 2/98. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 41, registro 196934)

"DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL." (Jurisprudencia 2a.J.J. 122/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIV, septiembre de dos mil seis, página 263, registro 174268).

"DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)." (Jurisprudencia 1a.J.J. 132/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, libro III, diciembre de dos mil once, tomo 3, página 2077, registro 160577).

⁵⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. (...)"

implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado, atendiendo a la tesis **1a. CXLVI/2009**⁵⁵ de la Primera Sala, de rubro:

“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” (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, septiembre de dos mil nueve, página 2712, registro 166422).

En ese sentido, los materiales que adquieran los Municipios para la reproducción de información derivada del acceso a la información pública, debe hacerse en las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, lo cual tiene como finalidad que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De acuerdo con lo expuesto, debe analizarse si las cuotas respectivas se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos, pues no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.

Así, para estudiar la validez de las disposiciones que prevén cuotas por impresión por cada hoja es necesario verificar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos⁵⁶; aunado a ello, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo a éste.⁵⁷

Dicho lo anterior, de la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de las normas impugnadas no se advierte que las cuotas establecidas para la reproducción de información tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos.

Al respecto, ha sido criterio del Pleno de este Tribunal Constitucional que no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad, que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación de las normas ya que, en todo caso, esta Suprema Corte puede constatar si las razones que justifican dicha actuación, se advierten de la propia Constitución, de diverso precepto normativo o de un proceso legislativo anterior, tratándose de los preceptos impugnados.⁵⁸

Sin embargo, en el caso, recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.

A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, rige el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación, en términos de los artículos 6o. constitucional y 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; en ese sentido, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está grabando la información.

⁵⁵ “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.”

⁵⁶ De acuerdo con el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública las primeras veinte hojas simples deben ser entregadas sin costo.

⁵⁷ Si bien la Ley General de Transparencia no prevé esta última regla, así se consideró en el Dictamen de la Cámara de Senadores sobre la citada Ley. Así lo hace también el artículo 50 de la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados.

⁵⁸ Ello se advierte de la jurisprudencia P./J. 136/2009, que dice: **“PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha modulado el requisito constitucional a cargo de las autoridades legislativas para motivar sus actos (particularmente en materia de equidad tributaria), y se les ha exigido que aporten las razones por las cuales otorgan un trato diferenciado a ciertos sujetos pasivos de un tributo, de ahí la conveniencia de que en el proceso legislativo aparezcan explicaciones ilustrativas sobre las razones que informan una determinada modificación normativa - las cuales pueden considerarse correctas y convincentes, salvo que en sí mismas ameriten un reproche constitucional directo-, lo que redundaría en un adecuado equilibrio entre la función legislativa y la interpretativa de la norma a la luz de los principios constitucionales. Sin embargo, no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación normativa, ya que en todo caso el Alto Tribunal debe apreciar en sus méritos la norma de que se trate frente al texto constitucional y con motivo de los cuestionamientos que de esa índole haga valer el gobernado, de forma que puede determinar la inconstitucionalidad de preceptos ampliamente razonados por el legislador en el proceso respectivo”. Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXXI, Enero de 2010, Página 21, Registro 165438.

Así, derivado del principio de gratuidad, el legislador tiene la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de la información en determinado medio, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada; lo que en el caso no sucedió y, en consecuencia, el solo establecimiento de una cuota por la entrega de información tiene la sospecha de ser inconstitucional.

Aunado a lo anterior, el legislador tampoco estableció razón alguna a efecto de justificar la diferencia entre las tarifas establecidas en los preceptos impugnados y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.

De lo anterior se concluye que, **en todas las leyes impugnadas el Congreso estatal no justificó el cobro por la reproducción de información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno**, sino que lo determinó de forma arbitraria sin siquiera contemplar el costo real de los materiales requeridos para la reproducción de información, lo cual transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por ende, la prohibición de discriminar en razón de la condición económica.

Así, ni de las leyes ni de los procedimientos o antecedentes legislativos de la norma impugnada se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos, **de donde resulta su inconstitucionalidad y procede declarar la invalidez del artículo 13**, numerales **4.3.4.1.1** y **4.3.4.1.2**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, por violar el principio de gratuidad en materia de acceso a la información y la prohibición de discriminar por razón de la condición económica.

DÉCIMO PRIMERO. Efectos. En razón de lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria⁵⁹ de la materia, y en términos de lo dispuesto en este fallo, **procede declarar la invalidez de los artículos 11 y 17**, en sus porciones normativas **“LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN DE CONFORMIDAD CON LO SIGUIENTE:”, “POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ILUMINACIÓN PÚBLICA, LOS CONSUMIDORES DE ENERGÍA ELÉCTRICA, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 7% SOBRE EL IMPORTE DEL CONSUMO SEÑALADO EN LOS RECIBOS QUE, POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EXPIDA LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, ESTE DERECHO SE DESTINARA EXCLUSIVAMENTE EN LA ILUMINACIÓN DE CALLES Y ACERAS PÚBLICAS”** y **“TRATÁNDOSE DE PROPIETARIOS O POSESIONARIOS DE PREDIOS BALDÍOS, URBANOS Y SUBURBANOS, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DEL VALOR CATASTRAL DEL PREDIO, Y LOS PROPIETARIOS DE PREDIOS QUE HAYAN RESULTADO FAVORECIDOS AL AMPARO DE UNA RESOLUCIÓN CONSTITUCIONAL CON LO ESTABLECIDO EN EL PRIMER PÁRRAFO DE ESTE ARTÍCULO, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DE VALOR CATASTRAL DEL PREDIO. CUANDO EL IMPORTE RESULTE MENOR A LA MITAD DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN SE APLICARÁ ÉSTA COMO CUOTA MÍNIMA ANUAL. ESTE DERECHO SERÁ COBRADO JUNTO CON EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL”**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala; **8 y 42**, numeral **4.1.6.2.07.01**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río, **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, **10 y 11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltzapán de Zapata, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec y **8 y 13**, numerales **4.3.4.1.1** y **4.3.4.1.2** de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’ de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

Las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Morelos y **se vincula a dicho órgano legislativo para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas en este fallo en el próximo año fiscal.**

⁵⁹ Ley Reglamentaria de la materia

“Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. [...]”

Artículo 41. Las sentencias deberán contener: [...]

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

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

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

Asimismo, **deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados**, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.⁶⁰

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos **44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, **38**, numerales **4.1.6.2.02.14, 4.1.6.2.03.24.01 y 4.1.6.2.03.24.02**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río y **69**, numeral **6.1.3.1.40**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

TERCERO. Se reconoce la validez del artículo **45** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, conforme a lo dispuesto en el considerando octavo de esta resolución.

CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos **11 y 17**, en sus porciones normativas "**LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN DE CONFORMIDAD CON LO SIGUIENTE:**", "**POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ILUMINACIÓN PÚBLICA, LOS CONSUMIDORES DE ENERGÍA ELÉCTRICA, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 7% SOBRE EL IMPORTE DEL CONSUMO SEÑALADO EN LOS RECIBOS QUE, POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EXPIDA LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, ESTE DERECHO SE DESTINARA EXCLUSIVAMENTE EN LA ILUMINACIÓN DE CALLES Y ACERAS PÚBLICAS**" y "**TRATÁNDOSE DE PROPIETARIOS O POSESIONARIOS DE PREDIOS BALDÍOS, URBANOS Y SUBURBANOS, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DEL VALOR CATASTRAL DEL PREDIO, Y LOS PROPIETARIOS DE PREDIOS QUE HAYAN RESULTADO FAVORECIDOS AL AMPARO DE UNA RESOLUCIÓN CONSTITUCIONAL CON LO ESTABLECIDO EN EL PRIMER PÁRRAFO DE ESTE ARTÍCULO, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DE VALOR CATASTRAL DEL PREDIO. CUANDO EL IMPORTE RESULTE MENOR A LA MITAD DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN SE APLICARÁ ÉSTA COMO CUOTA MÍNIMA ANUAL. ESTE DERECHO SERÁ COBRADO JUNTO CON EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala; **8 y 42**, numeral **4.1.6.2.07.01**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río; **8** de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec; **10 y 11** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata; **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xochitepec; y **8 y 13**, numerales **4.3.4.1.1 y 4.3.4.1.2** de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, en términos de los considerandos sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo de esta decisión.

QUINTO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando décimo primero de esta ejecutoria.

SEXTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como 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:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con salvedades en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la procedencia y al catálogo de temas que serán analizados en la presente resolución.

⁶⁰ Los mismos efectos se dieron a la declaratoria de invalidez en el precedente acción de inconstitucionalidad 7/2016.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado “Las normas impugnadas establecen diversas multas fijas, en violación a los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, 38, numerales 4.1.6.2.02.14, 4.1.6.2.03.24.01 y 4.1.6.2.03.24.02, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río y 69, numeral 6.1.3.1.40, de la Ley del Ingresos del Municipio de Xochitepec, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 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 punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con razones adicionales, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado “Las normas impugnadas establecen diversas multas fijas, en violación a los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria”, consistente en reconocer la validez del artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos sexto, denominado “Las normas impugnadas establecen un impuesto adicional, en violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria”, y noveno, denominado “El artículo 42, numeral 4.1.6.2.07.01, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatlán del Río, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, transgrede los derechos humanos de identidad y gratuidad por el registro de nacimiento”, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, 8 y 42, numeral 4.1.6.2.07.01, de la Ley de Ingresos del municipio de Coatlán del Río, 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatepec, 10 y 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaltizapán de Zapata, 26 de la Ley del Ingresos del Municipio de Xochitepec y 8 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, denominado “El artículo 17, penúltimo y último párrafos, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, viola los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria, al establecer una contribución por la prestación del servicio de alumbrado público”, consistente en declarar la invalidez del artículo 17, en sus porciones normativas “LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN DE CONFORMIDAD CON LO SIGUIENTE:”, “POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ILUMINACIÓN PÚBLICA, LOS CONSUMIDORES DE ENERGÍA ELÉCTRICA, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 7% SOBRE EL IMPORTE DEL CONSUMO SEÑALADO EN LOS RECIBOS QUE, POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EXPIDA LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, ESTE DERECHO SE DESTINARA EXCLUSIVAMENTE EN LA ILUMINACIÓN DE CALLES Y ACERAS PÚBLICAS” y “TRATÁNDOSE DE PROPIETARIOS O POSESIONARIOS DE PREDIOS

BALDÍOS, URBANOS Y SUBURBANOS, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DEL VALOR CATASTRAL DEL PREDIO, Y LOS PROPIETARIOS DE PREDIOS QUE HAYAN RESULTADO FAVORECIDOS AL AMPARO DE UNA RESOLUCIÓN CONSTITUCIONAL CON LO ESTABLECIDO EN EL PRIMER PÁRRAFO DE ESTE ARTÍCULO, PAGARÁN UN DERECHO EQUIVALENTE AL 3% DE VALOR CATASTRAL DEL PREDIO. CUANDO EL IMPORTE RESULTE MENOR A LA MITAD DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN SE APLICARÁ ÉSTA COMO CUOTA MÍNIMA ANUAL. ESTE DERECHO SERÁ COBRADO JUNTO CON EL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo, denominado “El artículo 13, numerales 4.3.4.1.1 y 4.3.4.1.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, viola los principios de gratuidad en materia de acceso a la información pública, legalidad, proporcionalidad tributaria y prohibición de discriminación”, consistente en declarar la invalidez del artículo 13, numerales 4.3.4.1.1 y 4.3.4.1.2 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos, y 2) vincular al Congreso del Estado de Morelos a que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas invalidadas en este fallo en el próximo año fiscal.

En relación con el punto resolutive sexto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

En relación con el pie de los puntos resolutive:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

El señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá no asistió a las sesiones de veintidós y veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.

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

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.- La Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 cuarenta y dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 46/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 46/2019, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN PÚBLICA DE VEINTICUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE.

En la acción de inconstitucionalidad se impugnaron diversos preceptos de leyes de ingresos de distintos municipios del Estado de Morelos, bajo el argumento —entre otros— de que eran inconstitucionales al establecer multas fijas.

El análisis de esos planteamientos se realizó empleando como parámetro, para que una multa considerada acorde al texto constitucional, que contemple la posibilidad de imponerse en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, los cuales permitan a las autoridades determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor.

De conformidad con ese parámetro, se estimó que algunos de los preceptos combatidos eran constitucionales porque contemplan un sistema de imposición máxima de sanciones, respecto de infracciones de tránsito y vialidad, con lo que, aun cuando no prevean expresamente un mínimo, permiten a la autoridad administrativa la gradación de la multa correspondiente.

Al respecto, aun cuando coincido con la conclusión en el sentido de que los artículos impugnados son constitucionales, respetuosamente disiento del parámetro empleado para arribar a tal determinación.

En efecto, considero que los criterios de este Alto Tribunal, concernientes a que toda multa fija es excesiva y, por ende, inconstitucional, deben admitir excepciones, entre ellas, cuando debido a la naturaleza de la infracción, la autoridad no está en aptitud o no debe individualizar la sanción atendiendo a las circunstancias particulares del infractor o a las circunstancias particulares en que se produce la acción jurídicamente irregular.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, previó por primera vez el concepto de multa excesiva en sus artículos 22 y 21.¹

De esos preceptos destaca que proscribió la multa excesiva, por un lado, mientras que limitó su imposición, por otro, hasta una suma determinada, sin proporcionar más elementos para establecer con claridad cuándo se actualizaba tal hipótesis.

El debate acerca de la definición de la multa excesiva pervivió en el Congreso Constituyente de 1916-1917, al discutirse el artículo 21 de la Constitución Federal —no el 22—, que también aludía a la multa como una sanción correctiva eminentemente temporal y represiva, alejada de cualquier fin distinto a la mera búsqueda de la tranquilidad social, ya que no puede servir como “*instrumento de venganza o arma política*” contra los infractores.²

La intención del Poder Constituyente fue clara en cuanto a no establecer un límite aritmético a la multa, ya que cualquier abuso en su imposición quedaría prohibido por el artículo 22 de la Constitución Federal, sin embargo, al igual que su similar de la Constitución de 1857, no definió la multa excesiva, aunque en el debate parlamentario sí brindó elementos para obtener conclusiones en relación con ese tema.³

¹ “ARTÍCULO 22. Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas o transcendentales.”
“ARTÍCULO 21... La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa...”

² Sobre el particular, en la 27a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del martes 2 de enero de 1917, se leyó el dictamen relacionado con el artículo 21 del Proyecto de Constitución, en los siguientes términos: “... En la Constitución de 1857 se limitan las facultades de la autoridad política o administrativa a la imposición de multa hasta de \$500.00 y arresto hasta por treinta días; y en el proyecto se ha suprimido este límite. Es innecesario éste, ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto quedaría contenido por la prohibición que se establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas...”

³ Para corroborar este aserto, deben reproducirse primeramente las intervenciones de los Diputados Rivera Cabrera, Múgica y Jara en la 31a. sesión ordinaria celebrada el 5 de enero de 1917:

“EL C. Rivera Cabrera...”

Yo digo, señores: ¿quién podrá determinar el límite fijo de ese exceso a que se refiere la consideración de la Comisión? Para unos, una cantidad sería un límite excesivo y para otros sería demasiado corto. Por tanto repito, el artículo tal como está, se presentaría a innumerables abusos y voy a permitirme un ejemplo. Hace algunos años, en Tehuantepec, de donde soy nativo, existió un periodista que atacaba rudamente a las autoridades locales por virtud de cierta ligera falta de policía; este señor periodista fue arrestado y el jefe político de entonces, que en lo sucesivo podrá ser un presidente municipal, aprovechándose de aquella propicia ocasión y no considerando bastante la multa de cien pesos que la ley le autorizaba para fijar, pidió por la vía telegráfica que el señor gobernador del Estado fuese el que aplicase la multa, de tal manera que ésta pudiera ascender a quinientos pesos. Se ve pues, que por este procedimiento inicuo se ejecutó un terrible castigo en contra de aquel ciudadano bastante pobre, que solamente vivía con un mísero sueldo, por decirlo así. Glosando el asunto de esa manera, podremos citar muchos ejemplos y poder llegar a la conclusión definitiva de que si se deja el artículo tal como está, se prestará a muchos abusos tanto por las autoridades bajas como por las altas autoridades...

El C. Múgica...

Un Reqlamento de Policía manda, por ejemplo – y esto es lo más común en todas partes-, que todas las mañanas se barra el frente de cada casa y que la persona que no cumpla esta disposición incurrirá en una multa, por ejemplo de diez pesos, veinte, cincuenta, etcétera, o en su caso sufrirá tantos días de arresto, porque de otra manera, si no se paga la multa, la disposición de la ley es enteramente ineficaz, quedaría burlada, y una regla de buen gobierno es que las disposiciones legales tengan medios coercitivos, necesarios para que sean pronta y debidamente cumplidas, pues un individuo en el caso que ponía, que no barre en las mañanas el frente de su casa, la autoridad no va a

Por regla general, como se dijo desde 1917, para que una multa sea constitucional, debe comprender especialmente un análisis de la situación particular del infractor, es decir, su capacidad económica, pues debe estar “en relación con sus recursos”, pero habrá casos excepcionales en que no sea posible tomar en consideración tales elementos porque de no sancionarse inmediatamente, la norma o ley infringida sería “enteramente ineficaz” o “quedaría burlada”, en el entendido de que esta última hipótesis no actualiza, por sí sola, una multa excesiva como lo explicó el Diputado Múgica.

De tal forma, el legislador puede buscar someter las infracciones a un principio de básica identidad e igualdad, sin graduación alguna; atribuyendo la misma consecuencia a todas, cuando estime que deben ser impuestas al margen de un hecho subjetivo como es el concerniente a la capacidad económica del infractor o a las circunstancias en que se dio la conducta infractora, ya que dichas infracciones se relacionan con un factor eminentemente objetivo, como es la simple realización de esas conductas, lo que de suyo trasciende de la misma manera al bien tutelado por la norma, con independencia de las condiciones fácticas que existen cuando se realiza la infracción.

Esta perspectiva, además de que su finalidad válida constitucionalmente es ser disuasiva, sanciona la inobservancia de un mandato legal absoluto para evitar que por discrecionalidad de la autoridad administrativa se sancione de manera diferente lo que a su juicio debe tener una sanción uniforme por la finalidad que busca de que esas conductas no se presenten bajo circunstancia alguna.

En este sentido, en mi opinión, es constitucionalmente válido establecer un criterio objetivo para la imposición de las sanciones, que no da lugar a apreciaciones subjetivas o criterios parciales de valoración en torno al hecho infractor, porque se trata de una prevención general, aplicable a todas las hipótesis merecedoras de la sanción, que además es acorde con el principio de igualdad establecido en el artículo primero constitucional, en el que encuentra su justificación y medida.⁴

averiguar si tiene criada, si habita cualquiera en su casa o no, únicamente averigua que no está barrido el frente de la casa y le impone la multa, que no es una pena propiamente dicha; por eso el artículo comienza diciendo cuál es la separación de las penas propiamente dichas; ésta no es una pena, porque no causa ninguno de los perjuicios que causan las penas que así se califican, que son penas propiamente tales. De manera que este es un castigo que se impone por la infracción al Reglamento de Policía ... si se limita la pena pecuniaria, entonces tendremos que las autoridades administrativas seguirán imponiendo la misma multa a ricos y pobres, a toda esa clase social que no está dividida más que en dos partes, la pobre y la rica, porque la clase media no es más que la pobre que ya tiene la característica de su ilustración y por eso no es verdaderamente pobre y tampoco es tan ignorante como la supone la clase adinerada. Bien; para la aplicación de este artículo, no hay más que estas dos clases sociales en México, y es preciso que las autoridades tengan la facultad administrativa para calificar una multa, teniendo en consideración la categoría del que infringe la disposición, como dije antes; para un individuo pobre que infringe un bando de policía en la misma forma que lo infringe un adinerado, una multa de cincuenta pesos es excesiva, y para un rico no lo es, y se dará el gusto de seguir infringiéndolo, porque no se sentirá castigado por una pena mínima, que para un individuo de la categoría social de nosotros, para un pobre, sí sería pena. Por esa razón, la Comisión considera que la multa así tiene un punto de verdadera justicia de verdadera liberalidad.

...
 El C. Rivera Cabrera: Señores diputados: Me parece conveniente que la Comisión fije también el límite de la cantidad a que debe contraerse la multa, pues si no se hace así, es indudable que la autoridad se valdrá de ese campo abierto que tiene, para imponer multas excesivas, que se dice se podrán reclamar por medio del amparo, pero el efecto del amparo vendrá a sentirse después de mucho tiempo. Se cree que las clases ricas no podrán resentir el perjuicio; se puede ampliar esa cantidad, pero es indispensable, es necesario, que se fije un límite.

...
 El C. Jara: Yo desearía que esta honorable Asamblea se inclinara por la limitación de la multa. Se ha esgrimido aquí como argumento por la Comisión, que se trata de cerrar las puertas al abuso, y vengo a esta conclusión: que en los términos en que está redactado el artículo a discusión, ¿no se presta al abuso? Si a un individuo se le quiere retener hasta por quince días en la prisión, con imponerle una multa que no esté en relación con sus recursos; es decir, a un pobre que no pueda pagar una multa mayor de un peso, se le imponen veinte pesos de multa y entonces, encontrándose en condiciones de no poder pagar esa suma, se le imponen los quince días de prisión, el máximo de la pena. ¿Por qué, entonces, no se limita la multa? Porque indudablemente que el abuso para quien quiera cometerlo, lo mismo lo hace no limitando la multa que limitándola y quizá más lo haga sin limitar la multa.

...
 El C. Múgica: Señores diputados: Aunque el dictamen a discusión ha sido retirado, en lo cual consintió esta Asamblea, aunque no lo haya declarado así la Presidencia, a quien respetuosamente pido lo haga, inmediatamente que yo termine de hablar quiero contestar las últimas objeciones, que no han versado más que sobre la limitación de la multa. Dice el señor diputado Jara, con quien no estoy conforme en esta frase, que si el abuso ha de subsistir, lo mismo será; pues yo creo que no, señores diputados, porque si ponemos un límite a las multas, tan pequeño como el que señalaba el diputado que habló antes que el señor Jara, es indudable, señores, que subsistirá en el caso que señalé en un principio. Hay un cuento que corre por allí, que es muy vulgar, de un adinerado que maltrató a un individuo, le dijo una mala razón en la calle y la policía lo llevó ante la autoridad administrativa, quien le dijo: "tiene usted cien pesos de multa por esta injuria". "Aquí están los cien pesos de multa, respondió el adinerado, y cien pesos más porque le voy a repetir la injuria." Esto hará en la práctica la gente que tiene posibilidades de pagar la multa, para burlar el Reglamento de Policía. Es indudable que este abuso se comete en esa forma y todos estamos convencidos de ello, de tal manera, que con una limitación de una multa, si por ejemplo tomamos los cincuenta pesos, el que sufre todo el rigor de esa multa, el máximo de esa multa, será siempre el desvalido, el pobre, el ignorante, y de ninguna manera el rico, que tendrá el placer de pagar esa multa por infringir el Reglamento de Policía. Si tomamos como límite la cantidad de quinientos pesos, entonces, señores, el mal será peor todavía, porque a cualquier individuo, fuesen cuales fuesen sus posibilidades, se le podría imponer por una autoridad el máximo de quinientos pesos de multa, y no procedería el recurso de amparo que en otro caso, en el caso como lo presenta la Comisión, sí procedería y que indudablemente, para un individuo que gana un peso, una multa de quince, diez o cinco pesos, sería calificada como excesiva, porque la ley, en el sentido que lo propone la Comisión, así lo aconseja, e inmediatamente la autoridad federal ampararía a aquel individuo contra atropellos o abusos de la autoridad administrativa. Yo creo, señores, que está ya suficientemente debatido el punto y que la Comisión no incurrirá en las censuras de esta Asamblea si presenta el dictamen otra vez en este mismo sentido en la parte relativa..."

⁴ En todo caso, como también lo he propuesto en otros asuntos, este Tribunal Constitucional debería analizar, como ya lo ha hecho por ejemplo en caso de infracciones de tránsito, si la conducta puede ser considerada sancionable con una multa única y uniforme, y no solamente determinar, por falta de un mínimo y un máximo, que resulta inconstitucional, sin valorar su naturaleza y finalidad.

Entonces, la circunstancia de que la multa sea la misma para todos los supuestos, sin diferencia alguna y que esta invariabilidad constituya una constante para su aplicación en todos los casos similares, no necesariamente implica contravención constitucional, sino que puede, al tender a evitar que las previsiones y prevenciones que establece sean burladas y carezcan de eficacia, resultar constitucionalmente válida.

Por estos motivos, no comparto el parámetro que empleó el proyecto para definir la multa excesiva, pues estimo que no puede aplicarse de manera absoluta, sino sólo a aquellos casos que por la naturaleza de la infracción la autoridad sancionadora esté en posibilidad de realizar de manera objetiva y razonada la valoración y ponderación correspondiente para individualizar la multa.

Por el contrario, en los casos en que la infracción o falta en que incurre un individuo, por sus características, no debe ser susceptible material y jurídicamente de ese juicio de valoración y ponderación para la imposición de una multa, el legislador o la autoridad administrativa, en el ámbito de su competencia, pueden válidamente establecer una multa fija, sin que con ello se viole invariablemente el artículo 22 constitucional, al tenor de los razonamientos precedentes.

Así, la inconstitucionalidad de la multa no debe declararse en automático solamente por no haberse determinado un mínimo y un máximo, sino cuando por la naturaleza y características de la infracción, el monto fijo resulte irracional o desproporcionado frente a la falta cometida, al daño causado con la misma y los fines de interés público general que se buscan con la sanción de la conducta indebida, lo cual no fue materia de análisis en este caso.

Lo anterior se sustenta, retomando la teleología de las normas establecidas por el Constituyente en el tema que nos ocupa,⁵ pues de los trabajos legislativos se advierte que uno de los valores e instituciones que quiso preservar al redactar el artículo 22 constitucional, fue que las multas no resultaran de tal magnitud, que se volvieran confiscatorias, este principio, con su debida proporción y matices de traslación al caso, permite establecer que las multas deben tener una razón de proporcionalidad entre la naturaleza de la infracción y la sanción, de modo tal que exista una racionalidad que admita un juicio de equilibrio entre ambos elementos. Ello, no necesariamente se logra estableciendo un mínimo y un máximo como se ha señalado antes.

Este juicio de ponderación y equilibrio debió hacerse para determinar si las normas combatidas establecen una multa única y uniforme para todos los casos, de forma razonable y acorde con los bienes jurídicos sociales que se busca proteger, para de ahí determinar si la sanción, en sí misma considerada, resulta desproporcional o excesiva.

Por los anteriores razonamientos y, en los aspectos precisados, aun cuando coincido con la conclusión a la cual se arribó en el considerando octavo del fallo, respetuosamente disiento y me aparto de sus consideraciones.

Atentamente

El Ministro, **José Fernando Franco González Salas**.- 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 cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 46/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁵ En este sentido se orienta la 35a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada el 8 enero de 1917, en la que se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 22 del Proyecto de Constitución:

"En el segundo párrafo del artículo se explica que no debe considerarse como confiscación de bienes la aplicación parcial o total de los de una persona, que no se haga para satisfacer la responsabilidad civil consiguiente a la comisión de un delito. Es indispensable para la existencia de una sociedad, que se mantengan las condiciones necesarias para la vida completa de los agregados que la forman; de manera que cuando se altera una de esas condiciones, lo primero que debe exigirse del culpable es que reponga las cosas a su estado primitivo, que cuando sea posible; es decir, debe ser obligado a la restitución, la reparación y la indemnización. Si para conseguir estos fines es necesario privar al culpable de la mayor parte de todos sus bienes, no por eso la justicia debe detenerse en su tarea de restablecer el derecho violado.

El artículo extiende la misma teoría en lo que se refiere al pago de impuestos o multas, lo cual motiva una impugnación que ha sido presentada a la Comisión. El autor de aquélla opina que habrá lugar, si se admite esa adición, a que las autoridades cometan verdaderas confiscaciones disrazándolas con el carácter de impuestos o multas. Estimamos infundada la objeción. La multa excesiva queda prohibida por el mismo artículo que comentamos, en su primera parte. Respecto a los impuestos, se decretan por medio de leyes, afectan a toda una clase o a varias clases de la sociedad, y esto excluye el temor de que sirvieran de pretexto para despojar a un particular. Acontece con frecuencia que el importe de una contribución o de una multa iguale al capital de la persona que deba pagarla, cuando aquél es muy reducido: el efecto del cobro, en tal caso, resulta semejante a una confiscación pero no lo es realmente, y, si la exacción fuere justa, no debe dejarse al interesado la ocasión de que eluda el pago a pretexto de que sufre una verdadera confiscación: éste es el propósito de la disposición constitucional de que se trata."

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 46/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En las sesiones celebradas el veintidós y veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 46/2019 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que analizó diversas disposiciones de las leyes municipales de ingresos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

Ahora bien, toda vez que mis motivos de disenso en el presente asunto descansan respecto a lo decidido por la mayoría de mis compañeros Ministros, en cuanto a los artículos 17 y 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, estimo conveniente referirme a cada uno de ellos de forma separada.

I) Reconocimiento de validez de la disposición que prevé las multas en materia de tránsito y vialidad.

Por lo que hace al artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Estado de Morelos, el Tribunal Pleno determinó que contiene un sistema de imposición de sanciones para las infracciones de tránsito y vialidad, y que si bien no prevé un rango mínimo de aplicación permite a la autoridad administrativa la graduación de la multa correspondiente en tanto que sí dispone un importe máximo a imponer, por lo que no vulnera el numeral 22 constitucional, en tanto que no prevé multas excesivas.

Comparto la declaratoria de validez del artículo 45 impugnado aunque discrepo de las consideraciones vertidas en el proyecto, pues estimo que tratándose de multas de tránsito y vialidad pueden establecerse multas fijas.

El artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala dispone que los aprovechamientos por las multas cuyo monto no establezca rangos máximos ni mínimos de aplicación, constituyen el importe máximo que la autoridad municipal podrá imponer al infractor, para posteriormente establecer todo un catálogo de las diversas infracciones al reglamento de tránsito¹.

Ahora bien, tal como está redactado el citado numeral da la impresión de que se encuentra regulando el monto de las multas en materia de tránsito en función de un mínimo y un máximo; sin embargo, al margen de que ello pudiera ser cierto o no, desde mi punto de vista aun cuando esas sanciones se impongan en función de montos fijos, ello no lleva a su inconstitucionalidad.

Tradicionalmente esta Suprema Corte ha sostenido que las multas fijas, por esa sola circunstancia, se traduce en una multa excesiva prohibida por el artículo 22 constitucional, porque no se toma en cuenta la capacidad económica del infractor, la residencia o cualquier otro elemento necesario para individualizar la sanción².

No obstante, desde mi perspectiva, es posible que en algunos casos, ya sea por la naturaleza de la materia, o bien, porque el legislador lo hizo de forma detallada, pueda hacerse la graduación de sanciones a través del órgano legislativo. En ese sentido, el análisis de constitucionalidad requiere hacerse para cada caso concreto a efecto de verificar si se está en presencia de una conducta en donde estaríamos exigiendo una especificidad excesiva al legislador o si de su lectura se advierte con claridad la gravedad de la conducta que se sanciona.

¹ “**Artículo 45.** Los aprovechamientos por las multas comprendidas en la presente sección, cuyo monto no establezca rangos máximos ni mínimos de aplicación, constituyen el importe máximo que la autoridad municipal podrá imponer al infractor.

Los aprovechamientos por infracciones al reglamento de tránsito que causen los contribuyentes del municipio se cobrarán de acuerdo a la siguiente tabla:

Se transcribe

Para el caso de que las infracciones a que se refiere este apartado sean cometidas por conductores a bordo de vehículos de servicio de transporte público, se aplicará el doble de la sanción señalada para cada caso.

En relación a las infracciones de tránsito, la tesorería municipal aplicará a los infractores una reducción del 50% por pronto pago, dentro de los primeros cinco días naturales de la fecha de la infracción, durante todo el año 2019, con excepción de las cometidas por los conductores de vehículos de servicio público, así como las cometidas en estado de ebriedad y las que sean cometidas por falta de precaución cuando se provoquen daños o lesiones, así como aquellas cuando no se cuenten con el cinturón de seguridad o casco tratándose de motociclistas”.

² Ejemplo de ello se advierte en la jurisprudencia por reiteración de rubro “**MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA**”.

Tratándose de la multiplicidad de supuestos de infracción de tránsito que se abordan en el artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Estado de Morelos, me parece que son lo suficientemente graves como para admitir una individualización aun mayor, por lo que desde mi perspectiva es correcto que se hubiera respetado la decisión adoptada por el legislador local de sancionar ese tipo de conductas en función de la gravedad de esas conductas.

Por tales razones que estimo conveniente reiterar lo que este Tribunal Pleno sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 115/2008³, en la que se reconoció una disposición en materia de tránsito⁴, en tanto que aun cuando se trataba de una multa fija existían razones prácticas para no graduar las multas en materia de tránsito, que acaecían en el momento en que se aplica la sanción, ya que la conducta que se describe como el supuesto normativo que da lugar a la imposición de la multa, se suscita generalmente en la vía pública y en situaciones de flagrancia.

Así, consideró que ante los diversos supuestos de infracción previstos en el artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala en materia de tránsito, le son aplicables las mismas razones que se expresaron en la referida acción de inconstitucionalidad 115/2008, en tanto que acontecen en la vía pública y en condiciones de flagrancia, por lo que no es necesario realizar alguna gradualidad relacionada con la conducta del infractor, pues los servidores públicos facultados para detectar este género de faltas, en muchos casos, no cuentan con los elementos técnicos o fácticos necesarios que les permitan, en el instante mismo de la comisión de la infracción, la posibilidad de valorar en cada caso la gravedad de aquélla, la capacidad económica del sujeto sancionado y la posible reincidencia de éste en la conducta que la motiva.

Consecuentemente, comparto la decisión de reconocer la validez del citado artículo 45, pues al margen de que pudiera considerarse que prevé una gradualidad en la sanción a imponerse y se decidiera que se trata de una multa fija, lo cierto es que ello no la haría inconstitucional en automático, por las razones expuestas con anterioridad.

II) Inconstitucionalidad de la sobretasa en materia de impuesto predial.

Por otro lado, el Pleno decidió declarar la invalidez del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, pues un primer supuesto que en él se contenía, en realidad preveía un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, pues la base de la contribución se encontraba relacionada con un hecho imponible que no responde al servicio de alumbrado público, que sólo podía establecerlo la Federación, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o, inciso a), constitucional.

También se decidió que el segundo supuesto del numeral 17 impugnado transgredía los principios tributarios de proporcionalidad y equidad previstos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, ya que no se atendía al costo que para el Estado representaba el servicio de alumbrado público, ni se estaba cobrando un mismo monto a todos aquellos que recibieran idéntico servicio, sino que introducía elementos ajenos a éste, como era el valor del inmueble.

Sin embargo, aun cuando coincido con la invalidez de los dos supuestos analizados del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Estado de Morelos, lo cierto es que no coincido con los argumentos que se expresaron para sostener la invalidez de la segunda hipótesis abordada en la sentencia, pues desde mi punto de vista lo que pretendió el legislador local fue establecer una sobretasa del impuesto predial, la cual, no obstante, también resulta inconstitucional por vulnerar el principio de equidad tributaria, tal como expondré a continuación.

³ Aprobada en sesión de 25 de febrero de 2010 por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos (Ponente), Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza.

⁴ En ese asunto, se analizó una norma que sancionaba con multa a los conductores con licencia cancelada en el D.F. que fueren sorprendidos conduciendo con licencia o permiso expedido por otra entidad federativa o país. Por mayoría de votos se determinó que dicha multa (fija) no era excesiva porque: i) imponía una agravante de las faltas que daban lugar a la cancelación de las licencias o permisos para conducir; y, ii) era necesaria ante la falta de elementos técnicos o fácticos para individualizar la multa (por referirse a un hecho ocurrido generalmente en flagrancia en la vía pública), así como por lo indeseable de la situación (por cuanto traería como consecuencia la distracción de las autoridades de sus tareas principales). Lo anterior, se dijo, sin que ello significara abdicar a favor de cualquier tipo de multa fija prevista para sancionar faltas de tránsito, pues estas son susceptibles de ser valoradas "de acuerdo a las características de la falta cometida, y de las conductas que se tratan de disuadir, así como de la razonabilidad de la cuantía de la sanción, en su caso".

a. Naturaleza jurídica del segundo supuesto analizado del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos.

Desde mi perspectiva, es incorrecto que la mayoría de mis compañeros Ministros sostenga que el segundo supuesto que prevé el citado artículo 17 haga referencia a un derecho, pues ese argumento parte de la mera denominación que hizo el legislador local a ese tributo, lo cual no es una metodología idónea para analizar la constitucionalidad de una contribución, sino que para ello hay que acudir a su verdadera naturaleza.

En diversas ocasiones esta Suprema Corte ha sostenido, como incluso se hace en la sentencia dictada en este asunto, que para sostener la inconstitucionalidad de una norma se requiere establecer la naturaleza de la contribución de que se trate; es decir, no basta con la denominación que le da el legislador para afirmar que se trata de un derecho o de un impuesto, sino que se requiere atender a los elementos que la conforman para definir a qué tipo de tributo se refiere⁵.

No basta que el Congreso del Estado de Morelos haya denominado "derecho" al tributo que se paga en lugar del 7% sobre el consumo de energía eléctrica (primer supuesto), sino que era necesario verificar qué naturaleza tributaria tenía a través del análisis de los elementos estructurales de la contribución.

Ahora bien, tradicionalmente esta Suprema Corte ha sostenido que los derechos son contribuciones que se originan, entre otras posibles causas, por la prestación de servicios por parte de Estado en ejercicio de sus funciones de derecho público⁶. Entonces, para que el segundo supuesto analizado del artículo 17 impugnado sea considerado como un derecho por el servicio de alumbrado público, se requiere que sustancialmente cumpla con esas características.

La primera parte del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Estado de Morelos, establece una fórmula de impuesto para cobrar por el servicio de alumbrado público, y en la segunda parte, dispone que tratándose de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos o suburbanos, según sea el caso, así como para aquellos propietarios de predios que se hubieran favorecido con una resolución constitucional para no pagar el derecho en los términos antes indicados, pagarían un derecho equivalente al 3% sobre el valor catastral del predio, el cual se cobra conjuntamente con el impuesto predial.

Esa disposición aun cuando hace mención al servicio de alumbrado público, en realidad no lo considera como parámetro para determinar la base del tributo, pues lo que toma en cuenta para tal fin es el valor catastral de los predios, el cual normalmente ha constituido la base del impuesto predial.

En efecto, el evento sobre el cual el legislador local determinó que generaría la obligación tributaria no recae en la prestación de un servicio público, sino en el valor catastral de los predios que baldíos, urbanos o suburbanos, según sea el caso, así como para aquellos propietarios de predios que se hubieran favorecido con una resolución constitucional, pero de modo alguno se advierte que se hubiera tomado en cuenta el costo que desembolsa el Municipio por el servicio de alumbrado público.

Incluso, de la redacción del segundo supuesto del numeral 17 impugnado, se advierte que el legislador persiguió sustituir el tributo por el servicio de alumbrado público que –desde su perspectiva– resultaba complejo o imposible recaudar de los propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como de aquellos sujetos que se hubieran beneficiado de una sentencia constitucional.

⁵ Ejemplo de ello es la tesis consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 79, primera parte, página 28, que lleva por rubro y texto los siguientes: "**TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY.** Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido 'derecho'; y las autoridades responsables lo conceptúen como 'derecho de cooperación', y el quejoso se empeñe en sostener que es un 'impuesto especial', lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes".

⁶ Así se advierte en la jurisprudencia P./J. 1/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 40, de rubro y texto siguientes: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.** Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación fiscal, los tributos conocidos como derechos, o tasas en otras latitudes, son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de derechos".

Esto es, el numeral busca otra forma de recuperar las cantidades que tendría que percibir por el servicio de alumbrado público de aquellos sujetos respecto de los cuales, de antemano, se conoce que no pagarían por ese servicio (por el tipo de predio de que se trata, o bien, porque una resolución judicial determinó que era inconstitucional ese tributo), pero que sí lo harían respecto del impuesto predial.

Así, en función de la mecánica del tributo a que se refiere esa segunda parte del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Estado de Morelos, me lleva a sostener que no preveía un derecho, sino que se trata de una sobretasa al impuesto predial.

Hay que recordar que este Tribunal Pleno ha sostenido que las sobretasas o tasas adicionales participan de los mismos elementos constitutivos del tributo y solamente se aplica un doble porcentaje a la base imponible⁷. En efecto, las sobretasas se valen de la existencia de un nivel impositivo primario, respecto del cual comparte los mismos elementos aplicando únicamente un porcentaje adicional a la base imponible.

Para verificar si el segundo supuesto previsto en el artículo 17 impugnado, y que fue analizado en la sentencia de esta acción de inconstitucionalidad, se trata de una sobretasa del impuesto predial, es indispensable atender a sus elementos esenciales y confrontarlos con los que para dicho impuesto prevé Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos. Lo anterior, se hace en el cuadro comparativo siguiente:

	Impuesto predial	Segundo supuesto del artículo 17 impugnado
Sujeto	Las personas físicas y morales que sean propietarias o poseedores del suelo y Construcciones adheridas a él ⁸ .	Las personas físicas y morales que sean propietarias o poseedoras de predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como cualquier otro cuyo propietario haya sido favorecido al amparo de una resolución constitucional respecto del tributo por el servicio de alumbrado público.
Objeto	La propiedad o posesión de predios ubicados dentro del territorio del Municipio ⁹ .	Los predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como cualquier otro cuyo propietario haya sido favorecido al amparo de una resolución constitucional respecto del tributo por el servicio de alumbrado público, que se encuentren dentro del territorio del Municipio.
Base	El valor catastral de los predios objeto del mismo ¹⁰ .	El valor catastral de los predios objeto del mismo.
Tasa o tarifa	Predios urbanos hasta \$70,000.00 y rústicos del 2/millar, y 3/millar por el excedente ¹¹ .	El 3%. Cuando por su aplicación el importe resulte sea menor a la mitad de la unidad de medida y actualización, se aplicará ésta como cuota mínima anual.

⁷ Ejemplo de ello es la acción de inconstitucionalidad 29/2008 resuelta en sesión del 12 de mayo de 2012.

⁸ “**ARTICULO 93 TER.** Están obligados al pago del impuesto predial establecido en este Capítulo las personas físicas y morales que sean propietarias del suelo y Construcciones adheridas a él, independientemente de los derechos que sobre las Construcciones tenga un tercero. Los poseedores también están obligados al pago del impuesto predial por los inmuebles que posean, cuando no se conozca propietario o el derecho de propiedad sea controvertible”.

⁹ “**ARTICULO 93 TER-2.** Es objeto del impuesto predial, la propiedad o posesión de predios ubicados dentro del territorio del Municipio, cualquiera que sea su uso o destino”.

“**ARTICULO 93 TER-3.** Para la aplicación de la tarifa señalada en el artículo 93 Ter-5 de esta Ley, se equiparan los predios urbanos y rústicos a que se refiere la Ley de Catastro Municipal para el Estado de Morelos”.

¹⁰ “**ARTICULO 93 TER-4.** La base del impuesto es el valor catastral de los predios objeto del mismo.

El valor catastral, será determinado por la dependencia del Catastro Municipal, de conformidad con las disposiciones que establece la Ley de Catastro Municipal para el Estado de Morelos y su Reglamento.

Cuando el Avalúo Catastral resulte inferior al Avalúo Bancario o al precio de enajenación, se considerará como valor catastral el que resulte superior entre estos”.

¹¹ “**ARTICULO 93 TER-5.** El Impuesto Predial se calculará anualmente, aplicando al valor catastral la siguiente:

TARIFA

I.- Predios Urbanos

a).- Hasta 70,000

2/millar

b).- Sobre el excedente a 70,000

3/millar

II.- Predios Rústicos

2/millar

III.- Cuando se trate de predios ejidales y comunales, se estará a lo dispuesto por los artículos del 106 al 108 inclusive, de la Ley Federal de la Reforma Agraria”.

Época de pago	Debe pagarse dentro del primer mes de cada bimestre, durante los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre ¹² .	Debe pagarse conjuntamente con con el impuesto predial.
Hecho imponible	El valor catastral de los predios en el Municipio, cualquiera que sea su uso.	El valor catastral de los predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como los que pertenecen a quienes hayan sido favorecidos por una resolución constitucional.

Puede advertirse del cuadro anterior que los elementos estructurales que integran el segundo supuesto del artículo 17 impugnado en la presente acción de inconstitucional coinciden, en esencia, con los correspondientes del impuesto predial, con la diferencia sustancial de que se aplica una tasa del 3% adicional sobre el valor catastral para los propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como cualquier otro cuyo propietario haya sido favorecido al amparo de una resolución constitucional respecto del tributo por el servicio de alumbrado público (o la mitad de la UMA, cuando por la aplicación de esa tasa su importe sea menor).

Esto es, el elemento a partir del cual se gesta la obligación tributaria a que se refiere el segundo supuesto del artículo 17 analizado en esta acción de inconstitucionalidad no es la prestación del servicio público, por lo que –a mi modo de entender el tributo– no puede considerarse que estamos en presencia de un derecho por el servicio de alumbrado público.

Lo que toma en cuenta dicha contribución es la base del impuesto predial (el valor catastral), los sujetos, el objeto y la época de pago del mismo, así como su hecho imponible; es decir, la fórmula del tributo está vinculada a una manifestación de riqueza propia del impuesto predial y alejada del servicio de alumbrado público.

Consecuentemente, contrario a lo que la mayoría de mis compañeros Ministros sostuvo al resolver la presente acción de inconstitucionalidad, el segundo supuesto analizado del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Estado Morelos, no se trata de un derecho, sino que estamos en presencia de una sobretasa del impuesto predial.

b. Inconstitucionalidad del segundo supuesto analizado del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos.

La sola existencia de la sobretasa por sí misma no vulnera algún principio constitucional, pues queda en el ámbito de la libertad configurativa del legislador establecer el porcentaje sobre el que recaen los tributos.

Cabe mencionar que, que en el caso particular de la hacienda municipal, el artículo 115, fracción IV, inciso a), constitucional¹³ prevé que los Municipios podrán percibir, entre otros conceptos, las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria.

La tenencia de un predio puede generar un movimiento de riqueza (lo que se grava a través del impuesto predial), por lo que en principio todo aquel sujeto que posea o sea propietario de un bien deberá pagar el tributo relativo, así como –en su caso– la sobretasa que se estableciera.

¹² “**ARTICULO 93 TER-6.** El impuesto predial se causará bimestralmente y deberá de pagarse dentro del primer mes de cada bimestre, durante los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre.

Cuando se pague el impuesto predial anualmente durante el primer bimestre, los contribuyentes tendrán derecho a una reducción equivalente al porcentaje que anualmente se determine en la Ley de Ingresos del Municipio correspondiente...”.

¹³ “**Art. 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...)

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

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

No obstante, en la especie, el segundo supuesto que se analizó del artículo 17 impugnado prevé el pago de la sobretasa sólo a quienes tienen una alta probabilidad de no pagar el tributo que debe generarse por el servicio de alumbrado público, en tanto lo pagan las personas que sean propietarias o poseedoras predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como quienes se hubieran visto favorecidas al amparo de una resolución constitucional.

Consecuentemente, si los sujetos de la sobretasa en comento recae sobre sujetos específicos del impuesto predial y no sobre todos ellos, se tiene que genera un trato diverso a los sujetos que se encuentran en la misma situación jurídico (tenencia de predios), lo que vulnera el principio de equidad tributaria.

En esa tesitura, comparto el sentido de la resolución del Tribunal Pleno en relación con la declaratoria de validez del artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, y con la inconstitucionalidad del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, aunque no las consideraciones que la sustentan, tal como quedó precisado en párrafos anteriores.

El Ministro, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- 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 ocho fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 46/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 46/2019.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 46/2019, en sesión de veintidós de octubre de dos mil diecinueve y siguiente, analizó la constitucionalidad de diversas normas municipales.

En el considerando octavo, se determinó declarar la validez del artículo 45, incisos A) al P), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, al considerar que en el primer párrafo de ese precepto se establece que los montos contemplados son máximos y, por tanto, no se trata de multas fijas.

En este sentido, aunque coincido con la validez de las porciones normativas referidas, lo hago reiterando el criterio sustentado en Pleno, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 115/2018, respecto a infracciones de tránsito, en que sostuve que **hay ciertas infracciones administrativas que material y jurídicamente no son medibles**, ya que dada su naturaleza, no son en sí mismas graduables. En consecuencia, la capacidad económica del infractor o la reincidencia no son determinantes para la generación de la conducta del infractor, circunstancia que justifica que tampoco lo sean para la imposición de la sanción.

En esos casos, considero que es válido que el legislador establezca una multa fija en la que considere la gravedad de la infracción y las circunstancias generales de los sujetos, sanción que para no ser considerada excesiva debe ser razonable y concordante con la infracción cometida y congruente con el peligro que la conducta infractora genera y la norma pretende inhibir.

En mérito de lo expuesto, sirvan estas líneas para reafirmar el criterio expresado.

El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- 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 dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 46/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.