

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 316/2019, así como el Voto Particular de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 316/2019
ACTOR: MUNICIPIO DE MANZANILLO, ESTADO DE COLIMA

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
SECRETARIO: SALVADOR ANDRÉS GONZÁLEZ BÁRCENA
COLABORÓ: OSCAR FAZ GARZA

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al quince de agosto de dos mil veintidós.

VISTOS; Y

RESULTANDO

1. **PRIMERO. Demanda.** Por escrito presentado el diez de octubre de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el Síndico del Municipio de Manzanillo, Colima, y el Director General de la Comisión de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Manzanillo, Colima, promovieron controversia constitucional en contra de los actos y autoridades siguientes:

AUTORIDADES DEMANDADAS:

- Poder Ejecutivo del Estado de Colima.
- Congreso del Estado de Colima.

ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:

- El Decreto Núm. 138 por el que se adiciona la fracción IV al artículo 10 y la fracción III al artículo 11 de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado el tres de septiembre de dos mil diecinueve en el periódico oficial "El Estado de Colima".
2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La parte actora señaló como transgredidos en su perjuicio los artículos 14, 16, 31, fracción IV, y 115, primer párrafo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 3. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** Las normas impugnadas se combaten con sustento en los argumentos siguientes:

Primer concepto de invalidez. Violaciones al procedimiento legislativo

- El decreto impugnado fue propuesto y aprobado sin seguir el debido proceso legislativo, ya que, conforme con el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, son los ayuntamientos quienes deben proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a derechos, facultad que forma parte del principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas, lo cual es aplicable a la prestación del servicio público de agua y drenaje. Sin embargo, exenta del pago de derecho de conexión a la red de agua potable, drenaje y alcantarillado a las escuelas pertenecientes al sistema de educación pública del Estado o Federación, propuesto por una diputada a nombre propio y los demás integrantes de la legislatura local.
- La iniciativa no fue familiarizada mediante oficio a través de criterios u opiniones técnicas y de fundado impacto presupuestario que se requiere para sustentar y robustecer el proceso legislativo que antecede a la norma, trascendiendo a ésta, por lo que resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 94/2001: **"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA"**.
- De considerarse que no sea exclusivo de los ayuntamientos proponer las cuotas y tarifas para el pago de derechos por los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, sino de una potestad tributaria compartida; el decreto impugnado sigue violando los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que tampoco se siguió el debido proceso para su discusión y aprobación, al dispensarse de todo trámite sin haber justificado que se trata de un asunto de urgencia notoria conforme lo establece el artículo 48 de la Constitución local, en relación con el 86 *in fine* de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

- Si bien los artículos 33, fracciones I y XI, 39, fracción I, de la Constitución local y el 83, primer párrafo, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado prevén a favor del congreso local y los diputados la potestad de iniciar y reformar leyes, también es cierto que ese derecho se encuentra regulado, por lo que no puede ser discrecional ni arbitrario.
- No se observaron los artículos 48 de la Constitución local, 86 y 89 de la Ley Orgánica de la Legislatura y 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, ya que si la normativa impugnada se aprobó con dispensa de todo trámite, los legisladores debieron indicar y sustentar en las versiones videogradas y de los diarios de debates de su discusión en el Pleno los motivos concretos, reales e incontrovertibles por los que consideraron que una exención se justifica sin la injerencia de un criterio jurídico de la Administración Municipal o de la Comisión de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Manzanillo (en adelante CAPDAM); por lo que existe carencia de motivación exhaustiva de la urgencia notoria que no ameritaba mayor examen para apartar del estudio correspondiente a una comisión legislativa como Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos, conforme con el artículo 54 del Reglamento de la Ley Orgánica del Legislativo local.
- La intromisión del legislativo y ejecutivo locales vulnera los artículos 115 de la Constitución Federal y el artículo 90, fracción IV, inciso C, de la Constitución local, ya que los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo del Municipio forman parte de su hacienda pública y de las contribuciones que el Congreso establezca a su favor, no en su perjuicio recaudatorio, indicando ese precepto que por ningún medio se podrán establecer exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.
- Se debió exigir que se adjuntara a la iniciativa los impactos presupuestarios y se justificara si no conllevaba un retroceso para los fines recaudatorios del Municipio, cuando es claro que deben existir cumplimientos de disciplina financiera como se establece en los artículos 16 de la ley de la materia, en relación con el 90 y 91 de la Ley Orgánica de la Legislatura, que exigen una opinión técnica jurídica del Ayuntamiento o la expresión de un impacto presupuestario a un proyecto de decreto, así como la sociabilización de la iniciativa con el operador jurídico de la norma a través de su órgano descentralizado proveedor de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento.
- La violación reclamada no se trata de un formalismo, sino que trasciende a la invalidez de la norma, pues, en detrimento de la autonomía hacendaría del municipio, se trastocó el principio de democracia deliberativa o deliberación parlamentaria, principalmente, tratándose del proceso legislativo de reformas a leyes tributarias municipales que incidan en los elementos del tributo como la tasa y sujeto que incide en el municipio como ente público obligado a la prestación de servicios de agua potable y alcantarillado, con autonomía hacendaría y autorizado para recibir el pago de derechos por esos servicios, como sujeto directo y activo de la relación tributaria; lo anterior conforme con la jurisprudencia P./J. 111/2006: **"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"**; tesis (IV Región) 2o. J/1 (10a.): **"DEMOCRACIA DELIBERATIVA. CUANDO EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN DE UNA LEY GENERAL, EL ÓRGANO LEGISLATIVO COMETE VIOLACIONES QUE TRANSGREDEN DICHO PRINCIPIO, ÉSTAS PUEDEN REPARARSE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, AL VULNERAR LA APLICACIÓN DE ESA NORMA LOS DERECHOS HUMANOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD"** y la jurisprudencia 2a./J. 133/2017 (10a.): **"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO."**

Segundo concepto de invalidez. Inconstitucionalidad de la norma.

- La norma impugnada viola el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, al establecer la exención del pago de derechos por la recepción de servicios públicos de conexión a la red de agua potable y alcantarillado a las escuelas públicas federales o locales, cuando no está permitido, ya que el precepto establece que las leyes estatales no contendrán exenciones en favor de persona o institución alguna respecto los derechos por la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios.
- No obstante que se pudiera argumentar que la exención opera sobre bienes de dominio público federal y estatal, la dispensa prevista en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal no comprende el carácter del sujeto pasivo del tributo o la función u objeto públicos; el beneficio se circunscribe a la actualización de un hecho imponible que tenga como

- objeto la propiedad, posesión o detentación de un bien del dominio público, como los impuestos predial y de transmisiones patrimoniales, ya que sólo en las contribuciones sobre alguna conducta relacionada con bienes raíces, el aspecto objetivo del hecho imponible se vincula directamente con la propiedad, posesión o detentación del bien inmueble; en cambio, en los derechos por servicios, el supuesto generador de la obligación tributaria es la recepción del servicio público y, por tal motivo, la calidad de un inmueble, ya sea de dominio público o no, es indiferente para la configuración del tributo.
- Los derechos por el servicio de conexión a la red de agua potable y alcantarillado no están comprendidos en la exención a que se refiere el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, pues tales derechos se causan sin atender a la calidad del bien del dominio público, sino por la simple prestación del servicio público que amerita, por regla general, una contraprestación, como se estableció por esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 40/2010: **“DERECHOS POR EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA PARA BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. NO ESTÁN COMPRENDIDOS EN LA EXENCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, SEGUNDO PÁRRAFO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999, AL CUAL REMITE EL NUMERAL 122, APARTADO C, BASE PRIMERA, FRACCIÓN V, INCISO B), ÚLTIMO PÁRRAFO, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.”**
4. **CUARTO. Radicación y turno.** Por acuerdo de quince de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente controversia constitucional como 316/2019 y la turnó a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa como instructora del procedimiento.
 5. **QUINTO. Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto mediante proveído de dieciocho de octubre de dos mil diecinueve y tuvo como parte actora sólo al Síndico del Municipio de Manzanillo, Colima; por otra parte, como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, ordenándose su emplazamiento para que produjeran su contestación; asimismo, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifiesten lo que a su respectiva representación correspondiera.
 6. **SEXTO. Acuerdos que tienen por rendidas las contestaciones a la demanda de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdo de tres de enero de dos mil veinte, la Ministra instructora tuvo por contestada la demanda al Poder Ejecutivo local, por exhibido el ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado que contiene el decreto impugnado y ordenó correr traslado con copia simple de la contestación a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, poniendo a su disposición los anexos en la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.
 7. Mediante proveído de seis de febrero de dos mil veinte, la Ministra instructora tuvo por contestada la demanda al Poder Legislativo local, por remitida la copia de los antecedentes legislativos del Decreto impugnado y ordenó correr traslado con copia simple de la contestación a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, poniendo a su disposición los anexos en la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.
 8. **SÉPTIMO. Contestación del poder legislativo demandado.** Mediante escrito presentado el cuatro de febrero de dos mil veinte, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Colima dio contestación a la demanda, en la que expresó, en esencia, lo siguiente:
 - En relación con los hechos uno a cinco, no se afirman o se niegan, pues no se trata de hechos que se encuentran supeditados a ser sujetos de dirimirse, máxime que el derecho no se encuentra condicionado a prueba conforme con la jurisprudencia 2a./J. 65/2000: **“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.”**
 - En relación con el hecho seis, el veintidós de agosto de dos mil diecinueve en la sesión ordinaria veintidós se presentó la iniciativa con dispensa de todo trámite, por lo que, si bien no fue turnada a comisiones, ello se hizo con fundamento en el artículo 124 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, siendo aprobado por la asamblea en la misma sesión como máxima autoridad del Poder Legislativo, por lo que se apegó a la normativa respectiva; sin embargo, corresponde a la parte actora acreditar el agravio que resiente con el decreto impugnado, esto es, lo que dejará de percibir con la salvedad o beneficio de no pago que se reprocha, cuántas escuelas públicas iniciaron actividades para fijar una base y qué se dejará de realizar con la carencia de ese pago; ello conforme con la jurisprudencia P./J. 135/2005.

- En relación con el hecho o abstención siete, se hizo la publicación del acto impugnado con sustento a las facultades que tiene el Poder Legislativo, generando un beneficio a la comunidad estudiantil al privilegiarse, la instauración de centros educativos con un ahorro económico que no es significativo como para agraviar al ente municipal.
 - En relación con el hecho o abstención ocho, no es inconstitucional el acto impugnado, por el contrario, se beneficia al sector educativo.
 - En lo que respecta al primer concepto de invalidez, el hecho de que la Constitución confiera libertad de administración hacendaria a municipios ello no es un derecho absoluto, pues el artículo 35 de la Constitución local confiere esa libertad al congreso quien cuenta con potestad tributaria.
 - Los diputados tienen facultades para proponer iniciativas por lo que en el caso a la que fue presentada se le dio el trámite previsto en el artículo 124 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, conforme con el cual, si la iniciativa da lugar a un debate, debe desarrollarse si así lo consideran necesario la legislatura, por lo que no siempre tiene que haber un debate parlamentario.
 - Al Municipio no se le pueden violentar derechos humanos en el presente asunto, pues no acude a la controversia con motivo de una relación de coordinación.
 - El Municipio no acredita que la reforma impugnada le cause perjuicio, al no demostrar que el total de escuelas que iniciaron actividades y la cantidad que dejará de percibir con base en esa información sólo se basa en presunciones sin respaldo legal.
 - En relación con el segundo concepto de invalidez, la prestación del servicio y la cuestión accesorias, como la conexión a redes, no puede percibirse como una misma acción, pues la primera es permanente y continua, mientras que la segunda es única y eventual, sin que implique una exención total, ya que el destinatario debe realizar el pago de los materiales. Para el supuesto en que se considere que sí constituye una exención, debe acreditarse si existe un dominio público sobre el inmueble, lo que no sucede.
9. **OCTAVO. Contestación del Poder Ejecutivo demandado.** Mediante escrito presentado el veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve, el Consejero Jurídico, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, dio contestación a la demanda, en la que expresó, en esencia, lo siguiente:
- Los hechos uno a cinco y el siete son ciertos.
 - El sexto es parcialmente cierto, ya que el veintiséis de agosto de dos mil diecinueve dispuso la impresión, publicación, circulación y observancia del decreto impugnado con apego en las facultades y obligaciones contenidas en el artículo 58, fracción III, de la Constitución local.
 - El punto octavo no constituye un hecho.
 - No existe agravio en perjuicio de la parte actora, ya que dar publicidad por medio del periódico oficial al decreto impugnado es una atribución del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, sin que con ello se ejerzan funciones que correspondan a otro poder o nivel de gobierno. Su participación legislativa formal se limitó a lo establecido en los artículos 58, fracción III, de la Constitución local; 2, 3, 17 y demás relativos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, por lo que el acto de publicación en el periódico oficial local no da lugar a un conflicto entre los poderes estatales por invasión de competencias.
 - En lo que respecta al segundo concepto de invalidez, debe resaltarse la importancia del derecho humano al agua y saneamiento, promulgado por la ONU el veintiocho de julio de dos mil diez, a través de la resolución 64/292, reafirmando que son esenciales para la realización de todos los derechos humanos, lo cual debe entenderse en consonancia con la reforma constitucional de nuestro país de dos mil once y la relativa al artículo 4 de la Constitución Federal en dos mil doce; en México existe inequidad en el abastecimiento, consumo y disponibilidad del agua, generando conflictos sociales en el sistema nacional y estatal educativo.
 - Si bien la prestación de los servicios de agua y alcantarillado corresponden a los municipios, éstos deben considerar la trascendencia del derecho al agua y saneamiento en la vida, la salud y la dignidad del ser humano en general y de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo en lo particular, donde la educación pública experimenta una grave carencia en cuanto a esos servicios básicos, impidiendo el pleno desarrollo cognitivo y humano de cientos de miles de personas menores de edad en contextos rurales.
 - La ONU alertó que el cuarenta y dos punto veintisiete por ciento de las escuelas del país no tienen drenaje, lo cual significa que el Estado ha fallado para conectar los inmuebles a la red pública o a una fosa séptica que permita el control adecuado de desechos, lo que pone en riesgo la salud de los

estudiantes y el interés superior de la niñez y adolescencia en consonancia con lo establecido por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en la jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.): **“DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL DE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE.”**

- Debe privilegiarse la educación de calidad y las condiciones de salud de las personas menores de edad, al momento de resolverse la controversia constitucional, ya que la continuidad del servicio público de agua potable y conexión a la red de alcantarillado en el sistema educativo del Estado de Colima, particularmente en el Municipio de Manzanillo, están vinculadas al derecho humano al agua como elemento indispensable para vivir dignamente y como condición previa para la realización de otros derechos humanos, por ello el agua debe tratarse como bien social y cultural en beneficio del sistema educativo estatal, y no sólo en su vertiente económica.
10. **NOVENO. Audiencia.** Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 de dicho ordenamiento, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas documentales, la instrumental de actuaciones y la presuncional en su doble aspecto, ofrecidas y aportadas durante la instrucción del juicio, así como referencia de que las partes no formularon alegatos y, finalmente, se puso el expediente en estado de resolución.
11. **DÉCIMO. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de diecinueve de febrero del año en curso, se admitieron las pruebas ofrecidas por las partes y se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

12. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aplicable conforme con el artículo quinto transitorio del Decreto de reformas de siete de junio del año en curso², en relación con el Punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea la inconstitucionalidad de la fracción IV del artículo 10 y la fracción III del artículo 11 de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima, publicadas el tres de septiembre de dos mil diecinueve en el periódico oficial estatal, ante la presunta invasión, por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima, de la esfera competencial del Municipio de Manzanillo.
13. **SEGUNDO. Oportunidad.** El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria⁴ establece que el plazo para la presentación de la controversia constitucional es de treinta días contados a partir de su fecha de publicación.
14. En el caso, el Decreto impugnado se publicó el tres de septiembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado de Colima, en ese sentido, **el referido plazo transcurrió del cuatro siguiente al dieciséis de octubre del referido año⁵.**

¹ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

i).- Un Estado y uno de sus Municipios;

² 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.

Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

³ Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...]

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

⁴ Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

[...]

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

⁵ Cómputo del que se descuentan los días siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de septiembre; cinco, seis, doce y trece de octubre, todos de dos mil diecinueve por ser sábados y domingos y el dieciséis de septiembre por ser inhábil, lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Ley Reglamentaria, en relación con el diverso 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En ese sentido, si la demanda se presentó el diez de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su presentación es oportuna.

15. **TERCERO. Legitimación activa.** Conforme con el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Ley Reglamentaria, el Municipio de Manzanillo, Colima, es un ente legitimado para promover la presente controversia constitucional. Por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria⁶ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.
16. El Municipio de Manzanillo, Colima, compareció al presente juicio por conducto de Daniel Mendoza Flores, en su carácter de Síndico Municipal, lo que acreditó con copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Electoral del Estado de Colima, correspondiente al Ayuntamiento del Municipio actor, de doce de julio de dos mil dieciocho.
17. En ese sentido, conforme con el artículo 51, fracción III, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima⁷, corresponde a los Síndicos la representación jurídica del Municipio actor.
18. **CUARTO. Legitimación pasiva.** Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, en términos del auto admisorio dictado por la ministra instructora.
19. Por el Congreso del Estado de Colima, comparece el diputado Luis Rogelio Salinas Sánchez, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Entidad Federativa, personalidad que acredita con la copia certificada del acta de sesión ordinaria número trece, celebrada el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, en la cual fue electo para el referido encargo.
20. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 37, primer párrafo, y 42, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima⁸, la representación de dicho ente corresponde al Presidente de la Mesa Directiva, por lo que se reconoce su legitimación para comparecer al presente juicio.
21. Por el Poder Ejecutivo del Estado, comparece Luis Alberto Vuelvas Preciado, en su carácter de Consejero Jurídico de dicho Poder, personalidad que acredita con la copia certificada del nombramiento respectivo fechada el veinticinco de julio de dos mil dieciocho.
22. A dicho funcionario le corresponde la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado, en términos del artículo 65, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Colima⁹.
23. **QUINTO. Precisión de las normas impugnadas.** Con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, se precisa que, del análisis integral tanto de la demanda como de las constancias que obran en el expediente, lo efectivamente impugnado es el Decreto Núm. 138 por el que se adiciona la fracción IV al artículo 10 y la fracción III al artículo 11 de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado el tres de septiembre de dos mil diecinueve en el periódico oficial estatal, así como el proceso legislativo que dio origen a esa normativa.
24. **SEXTO. Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo del Estado de Colima argumenta que dar publicidad por medio del periódico oficial al Decreto impugnado es una atribución del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, sin que con ello se ejerzan funciones que correspondan a otro poder o nivel de

⁶ 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.

⁷ ARTÍCULO 51.- Los síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

[...]

III. La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;

[...]

⁸ ARTÍCULO 37.- El órgano de dirección y representación del Poder Legislativo será la Directiva del Congreso, que se integrará por un Presidente, un Vicepresidente, dos Secretarios y dos Suplentes de estos, electos por mayoría simple mediante votación secreta.

[...]

ARTÍCULO 42.- Son atribuciones del Presidente de la Directiva:

[...]

II.- Representar legalmente al Congreso;

⁹ Artículo 65

[...]

La Consejera o Consejero Jurídico dará opinión sobre los proyectos de ley y decreto, así como sobre las propuestas de nombramiento que la Gobernadora o Gobernador del Estado deba presentar al Congreso del Estado, representará jurídicamente al titular del Ejecutivo del Estado, en cualquier juicio o asunto en que intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias constitucionales en las que el Estado sea parte. Estas facultades podrán ser delegadas.

gobierno. Su partición legislativa formal se limitó a lo establecido en los artículos 58, fracción III, de la Constitución local; 2, 3, 17 y demás relativos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, por lo que el acto de publicación en el Periódico Oficial local **no da lugar a un conflicto entre los poderes estatales por invasión de competencias.**

25. Es infundada la causa de improcedencia invocada, en virtud de que ha sido criterio de este Pleno que el referido argumento debe desestimarse por dos razones sustanciales:
- 1) No encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria, ya que de los artículos 10, fracción II; 22, fracción II; y 26, primer párrafo, de la referida ley¹⁰ se advierte que en las controversias constitucionales tienen el carácter de parte demandada, entre otras, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general controvertida, quienes deben ser señalados como tales en la demanda y a quienes el ministro instructor debe emplazar a la controversia para que produzca la contestación respectiva.
 - 2) La actuación de los ejecutivos locales tiene injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República¹¹.
26. En consecuencia, al no encuadrar el argumento del poder ejecutivo que nos ocupa en alguna causa de improcedencia, además de que su intervención en las controversias constitucionales se justifica en virtud de los actos relacionados con la validez de la norma impugnada, es que la causal que es materia de estudio en este apartado debe desestimarse por infundada.
27. **SÉPTIMO. Catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.** Para efectos metodológicos, atendiendo a lo expuesto por el accionante en su demanda, el estudio de fondo del asunto se dividirá en los siguientes apartados:

CONSIDERANDO	TEMA
OCTAVO	Parámetro de regularidad constitucional.
NOVENO	Violaciones al procedimiento legislativo.
DÉCIMO	Efectos.

28. **OCTAVO. Parámetro de regularidad constitucional.** Los planteamientos del Municipio actor cuestionan la constitucionalidad del Decreto Núm. 138 por el que se adiciona la fracción IV al artículo 10 y la fracción III al artículo 11 de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado el tres de septiembre de dos mil diecinueve en el periódico oficial “El Estado de Colima”.
29. Lo anterior, entre otras cuestiones, sobre la base de la violación al principio de reserva de fuentes conforme con lo previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al considerar que la iniciativa para modificar las tasas de los derechos y de las contribuciones que son parte de su hacienda le corresponden en exclusiva.
30. Al respecto, este Tribunal Pleno ha establecido que las violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada son de **estudio preferente**, toda vez que, de resultar fundadas, comprenderá un efecto invalidante total, por lo que sería innecesario ocuparse de los vicios de fondo que se le atribuyan al precepto normativo en cuestión.
31. Lo anterior, porque no es jurídicamente posible que subsista una norma como consecuencia de un procedimiento legislativo seguido de forma irregular y en contravención a los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario¹².

¹⁰ Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

[...]

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

[...]

II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;

Artículo 26. Admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

¹¹ Es aplicable, por analogía, la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 38/2010: **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**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, abril de dos mil diez, página mil cuatrocientos diecinueve, registro digital: 164865.

¹² Criterio sustentado en la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 32/2007: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS**; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página setecientos setenta y seis, registro digital: 170881.

32. Ahora, todo proceso legislativo debe ser respetuoso de las competencias asignadas en ciertas materias a cada uno de los tres niveles de gobierno.
33. En este sentido cabe precisar que el inciso a) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal de la República establece que los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales se encuentran a cargo de los municipios¹³.
34. Por su parte, de los párrafos primero y segundo del inciso c) de la fracción IV del referido precepto fundamental se advierte el principio constitucional de libre administración hacendaria de los municipios, en lo que atañe a los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo¹⁴.
35. En lo que respecta al impacto que tiene el mandato del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal dentro de los procesos legislativos, este Tribunal Pleno ha delimitado que dicho precepto fundamental regula el marco relativo a la facultad de iniciativa de los municipios en la materia de ingresos en sus ámbitos territoriales conforme con los siguientes aspectos relevantes para el asunto que nos ocupa¹⁵:
- La Constitución Federal divide las atribuciones entre los municipios y los Estados en cuanto al proceso de regulación de 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.
 - En relación con esas atribuciones, los municipios tienen la competencia constitucional para proponerlos y las legislaturas estatales, por su parte, tienen competencia para tomar la decisión final sobre esos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los municipios.
 - Conforme con el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, se asegura que los municipios puedan atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; en ese sentido, la hacienda municipal se integra con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, con la prohibición de que las leyes estatales establezcan exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de ellas.
 - La regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, debe ser resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario (en el que la facultad de iniciativa se agota en el momento de la presentación del documento ante la cámara decisoria), ya que la propuesta que provenga del municipio sólo puede ser modificada por la legislatura estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.
 - Lo anterior implica una potestad tributaria compartida, ya que en los supuestos de la fracción IV del artículo 115 constitucional la facultad originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con el principio de fortalecimiento municipal, reserva de fuentes y con la norma expresa que les otorga la facultad de

¹³ 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:

a).- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

¹⁴ Artículo 115...

[...]

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.

¹⁵ Sentencia recaída a la controversia constitucional 15/2006, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Genaro David Góngora Pimentel, 26 de junio 2006, páginas treinta y cuatro a treinta y siete.

- iniciativa, por lo que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en caso de que se aparte de la propuesta municipal.
- Ese principio de motivación objetiva y razonable funciona como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador y como una concreción de la facultad de iniciativa en materia de ingresos que tienen reconocida los municipios en la Norma Fundamental, razón por la cual, a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso, es necesario abundar en estos criterios de razonabilidad adoptados por el Tribunal Pleno, toda vez que el estándar de motivación exigible a los congresos locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el proceso legislativo, lo que requerirá un aumento, o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.
 - La relación existente en el proceso legislativo entre las facultades del municipio y de la legislatura local en torno a los ingresos municipales debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos que comienza con la presentación de la propuesta, la que en algunos casos puede ir acompañada de una exposición de motivos, y continúa con la actuación de las legislaturas locales que se desenvuelve, por una parte, en el trabajo en comisiones, en las cuales se realiza un trabajo de recopilación de información a través de sus secretarios técnicos u órganos de apoyo, en algunos casos a través de la comparecencia de funcionarios y en la evaluación de la iniciativa que se concreta en la formulación de un dictamen, y, por otra parte, en el proceso de discusión, votación y decisión final de la Asamblea en Pleno.
36. El referido criterio resalta la relevancia de la propuesta o iniciativa municipal en aquellos casos relacionados con facultades constitucionales exclusivas de los municipios, como la fijación de tarifas en relación con los servicios públicos que se encuentran a su cargo, en términos del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.
37. **NOVENO. Estudio de fondo. Violaciones al procedimiento legislativo.** Resulta **esencialmente fundado** el concepto de invalidez en el que el municipio actor sustancialmente argumenta que el Decreto impugnado es violatorio del principio de reserva de fuentes, conforme con lo previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues considera que la iniciativa para modificar las tasas de los derechos y de las contribuciones que son parte de su hacienda le corresponden en exclusiva, como es el caso de la exención del pago de derechos por los servicios de conexión a las redes de agua potable, así como de alcantarillado y drenaje, a escuelas pertenecientes al sistema de educación pública del Estado o de la Federación.
38. Como ya se hizo referencia en el apartado correspondiente al parámetro de regularidad constitucional, del artículo 115, fracción IV, de nuestra Carta Magna deriva la competencia constitucional de los municipios para administrar libremente su hacienda, la cual se conforma, entre otros rubros, con los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, como es el caso de los relacionados con el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, respecto de lo cual existe prohibición constitucional para que las leyes estatales establezcan exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna.
39. En ese sentido, la normativa impugnada es del tenor siguiente:
- Artículo 10.- Los usuarios de los servicios de agua potable pagarán los derechos por la conexión a la red, de conformidad con las siguientes cuotas:
- [...]
- IV. Cuando se trate de los servicios por la conexión a la red de agua potable de escuelas pertenecientes al sistema de educación pública del Estado o de la Federación, quedarán exentos de pagar los derechos correspondientes.
- [...]
- Artículo 11.- Los usuarios de los servicios de agua potable, pagarán por la conexión a la red de alcantarillado cuando la descarga se realice por abajo de las concentraciones permisibles conforme a las normas técnicas ecológicas y las condiciones particulares de descarga vigentes, los derechos conforme a las siguientes cuotas:
- [...]

III. Cuando se trate de los servicios por la conexión a la red (sic) alcantarillado y drenaje de escuelas pertenecientes al sistema de educación pública del Estado o de la Federación, quedarán exentos de pagar los derechos correspondientes.

40. De lo transcrito se advierte claramente que los efectos de las normas reclamadas inciden en el marco de atribuciones constitucionales del Municipio de Manzanillo, contenidas en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal de la República, relativas a la libre administración de su hacienda pública en lo que respecta a los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, toda vez que establecen exenciones al pago de derechos por los servicios de conexión a las redes de agua potable, así como de alcantarillado y drenaje, a favor de escuelas pertenecientes al sistema de educación pública del Estado o de la Federación.

41. Ahora bien, de las copias certificadas del diario de debates remitidas por el Congreso de Colima correspondientes a la sesión veintidós de agosto de dos mil diecinueve (a las que les asiste pleno valor probatorio conforme con los artículos 129¹⁶ y 202¹⁷ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a las controversias constitucionales, conforme con lo previsto en el artículo 1 de la Ley Reglamentaria) se advierte que se suscitaron los siguientes hechos:

- 1) Se sometió a consideración de la Asamblea una iniciativa de ley con proyecto de decreto, relativa a adicionar diversas disposiciones a la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima; especificando que:

Con fundamento en el artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, solicito que la presente Iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto sea sometida a su discusión y aprobación al momento de su presentación.

- 2) En el Diario de Debates correspondiente a la sesión veintidós, fue presentada la referida iniciativa.
- 3) En el acta de la sesión ordinaria número veintidós del segundo período de sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Colima, celebrada el veintidós de agosto de dos mil diecinueve, se asentó lo suscitado en esa fecha:

11. En el punto de asuntos generales, se concedió el uso de la voz a los legisladores que a continuación se enlistan:

a) La Diputada Rosalva Farías Larios presentó a nombre propio y de los demás integrantes de la LIX Legislatura una Iniciativa con dispensa de todo trámite, relativa a adicionar diversas disposiciones a la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima.

Acto continuo, se consultó a los integrantes de la Legislatura si se dispensaba de todo trámite legislativo la iniciativa de antecedentes, resultando aprobada la propuesta por unanimidad, por lo que el contenido de la misma fue puesto a consideración de la Asamblea y, toda vez que no hubo intervenciones, se recabó la votación nominal del documento, en lo general y en lo particular, resultando aprobado por 15 votos a favor, instruyéndose a la Secretaría le diera el trámite correspondiente, siendo la votación la siguiente:

[...]"

42. De lo relatado se desprende claramente que la iniciativa fue presentada por una diputada sin que se advierta participación alguna en la misma por parte del Municipio actor, no obstante que incide en su marco de atribuciones constitucionales derivado del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal

¹⁶ Artículo 129.- Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones. La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.

¹⁷ Artículo 202.- Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación. También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan los libros de registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta. En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del tribunal.

de la República, relativo a la libre administración de su hacienda pública en lo que respecta a los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, nulificando la participación municipal en un proceso legislativo que por disposición constitucional era requerida.

43. Esto es, el Congreso del Estado se encontraba legal y constitucionalmente imposibilitado para someter a consideración del Pleno de manera unilateral y sin la anuencia del Municipio actor la adición de la fracción IV al artículo 10 y la fracción III al artículo 11, ambos de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima, que es objeto de estudio en la presente controversia constitucional.
44. En consecuencia, y en virtud de que era al ayuntamiento a quien le correspondía proponer las cuotas aplicables a los servicios que presta, el Congreso del Estado carecía de competencia legal para establecer unilateralmente una exención a las escuelas públicas federales o locales del pago de derechos por concepto de la conexión a la red de agua potable, alcantarillado y drenaje, por lo que infringió directamente el mandato constitucional contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, relativo al principio de reserva de fuente de ingresos municipales.
45. Por consiguiente, ante la violación al procedimiento legislativo apuntada, lo procedente es declarar la invalidez del Decreto Núm. 138 por el que se adiciona la fracción IV al artículo 10 y la fracción III al artículo 11, de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado el tres de septiembre de dos mil diecinueve en el periódico oficial estatal.
46. Por la conclusión alcanzada, al ser total el efecto invalidante, resulta innecesario ocuparse del estudio de los restantes conceptos de invalidez.
47. **DÉCIMO. Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracciones IV y V¹⁸; así como 45¹⁹, en relación con el 73²⁰, de la Ley Reglamentaria, este Tribunal Pleno precisa que la invalidez del Decreto Núm. 138 por el que se adiciona la fracción IV al artículo 10 y la fracción III al artículo 11 de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima, alcanza a todas las disposiciones contenidas en él, incluso al artículo único transitorio.
48. Asimismo, se ordena que la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.
49. Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto Núm. 138 por el que se adiciona la fracción IV al artículo 10 y la fracción III al artículo 11, de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de septiembre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Colima, en los términos de los considerandos noveno y décimo de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Colima, 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 como asunto concluido.

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

¹⁸ 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;

[...]

¹⁹ Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

²⁰ Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la precisión de las normas impugnadas, a las causas de improcedencia y al catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán con razones adicionales y Presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al parámetro de regularidad constitucional. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente y aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 138 por el que se adiciona la fracción IV al artículo 10 y la fracción III al artículo 11 de la Ley que Establece las Cuotas y Tarifas para el Pago de Derechos por los Servicios Públicos de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el tres de septiembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistieron a la sesión de quince de agosto de dos mil veintidós, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil veintidós, y el segundo por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el señor Ministro Aguilar Morales asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Presidente en funciones Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente en funciones y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministro Presidente en Funciones, **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Ministra Ponente, **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veinte fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 316/2019, promovida por el Municipio de Manzanillo, Estado de Colima, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del quince de agosto de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México, a veintiocho de noviembre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 316/2019, RESUELTO POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN DE QUINCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIDÓS.

El proyecto aprobado por la mayoría de los integrantes del Pleno determinó que la invalidez de las normas reclamadas debía sustentarse en una violación directa al antepenúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General, el cual dispone que 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; regla que en el caso no se cumplió, porque dentro del procedimiento legislativo se advierte que la iniciativa que antecedió a la emisión de las normas impugnadas, no provino del Ayuntamiento del municipio actor, sino de una persona legisladora, y que ello resultaba suficiente —a juicio de la mayoría del Pleno— para calificar esa situación como un vicio invalidante de dicho procedimiento.

En la sesión respectiva emití mi voto en contra porque considero que, el antepenúltimo párrafo de la misma fracción IV del artículo 115 constitucional, establece el mecanismo específico para que los municipios hagan la propuesta de cuotas y tarifas aplicables por los servicios públicos que prestan, pues prevé que las legislaturas de los Estados serán las que aprueben las leyes de ingresos de los municipios, lo cual significa que es dentro de este ordenamiento en el que se brinda la contestación al esquema tributario recaudatorio planteado por los Ayuntamientos, el cual se perfecciona a través del diálogo entre esos órganos de gobierno y el Poder Legislativo local para determinar, al inicio de un ejercicio, las tasas aplicables a los derechos que les corresponden recaudar a los municipios por sus servicios durante un periodo anual determinado.

En el caso concreto, las normas reclamadas no se emitieron dentro del dialogo ayuntamiento-legislatura conforme al cual se desarrolla el trámite de aprobación de una ley de ingresos, por lo que desde mi punto de vista, si la iniciativa de las normas reclamadas no se presentó en el contexto de la aprobación de ese ordenamiento de vigencia anual, no hay razón alguna para exigir que la iniciativa provenga del ayuntamiento del municipio actor, pues los Congresos estatales siempre tendrán la facultad de modificar durante el ejercicio fiscal las tarifas aplicables —al alza o a la baja— si existen razones fundadas y motivadas para ello, toda vez que la potestad tributaria no reside en los ayuntamientos, sino en el Poder Legislativo de cada Estado.

Lo anterior, porque sería muy difícil reducir a la mitad de un ejercicio fiscal las cargas tributarias a instancias de los propios ayuntamientos, a pesar de que existieran razones inaplazables para disminuirlas, pues al ser estos órganos de gobierno municipal los beneficiarios de la recaudación, existiría una gran dificultad para que presentaran iniciativas que aminoraran las tarifas aplicables a los servicios que prestan, por lo que resulta enormemente irrealizable suponer una propuesta municipal en tal sentido.

De ahí que no pueda aceptar que en el caso se actualiza una violación al proceso legislativo por la ausencia de una iniciativa municipal, pues la ley de ingresos del ejercicio respectivo, ya la propuso en su momento el municipio actor, además de que ya se tramitó y concluyó cuando se aprobó por la legislatura el paquete fiscal respectivo al comienzo del ejercicio, y por tanto, todas las posibles reformas fiscales de la naturaleza que sean y que llegaren a presentarse durante el periodo anual en que rija la ley de ingresos, corresponden elevarlas a todos los sujetos legitimados para presentar iniciativas de ley, entre los cuales desde luego se encuentran las diputadas y diputados locales.

Desde esta perspectiva, la validez o invalidez de las normas tarifarias aprobadas durante el curso del ejercicio fiscal, ya no dependerá de quién fue del sujeto autor de la propuesta de reforma, —como resolvió el criterio mayoritario del Tribunal Pleno en el presente asunto—, sino del análisis de la regularidad constitucional del contenido sustantivo de las normas reformadas, pues para mí, solo la ley de ingresos genera la atribución para que los municipios presenten la iniciativa correspondiente, por lo que ni siquiera cabía encuadrar el concepto de invalidez relacionado con la titularidad de la iniciativa, como una violación al proceso legislativo, ya que ello equivale a sujetar todas las modificaciones a las leyes impositivas aplicables en el ámbito municipal, a la voluntad de los ayuntamientos.

Además, en el caso concreto ni siquiera se trataba de un incremento o decremento en las tarifas aplicables a los cobros del suministro de agua potable y servicios conexos, pues las tarifas anteriormente aprobadas no sufrieron una mínima modificación, toda vez que lo que previeron las normas reclamadas fue una exención para determinados consumidores de agua potable de Manzanillo, Colima, (escuelas públicas), lo cual si bien redundaba en la recaudación, técnicamente no implica una disminución en las tarifas respectivas.

Considero que no se deben confundir a las exenciones tributarias con las reducciones tarifarias, pues se trata de dos conceptos jurídicos fiscales muy distintos, ya que mientras en el primer supuesto todos los contribuyentes se benefician a través de un pago menor del que venían realizando, en el segundo caso, las tarifas se mantienen estables y solamente algunos sujetos pasivos de la obligación quedan relevados del correspondiente gravamen, lo cual generalmente obedecen a fines extrafiscales y de política tributaria, como en el presente asunto aconteció, al establecerse una exención en favor de las instituciones públicas educativas, estatales y federales.

Por tanto, al no actualizarse una violación al proceso legislativo, por la sola circunstancia de que no fue el ayuntamiento del municipio actor quien presentó la correspondiente iniciativa de las normas reclamadas, considero que resultaban de estudio preferente las demás violaciones aducidas en la demanda y que fueron las siguientes:

1. La dispensa de trámites de la iniciativa sin expresar las razones de ello;
2. La ausencia de constancia de impacto presupuestario a que se refiere el artículo 9º de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, expedida por el Congreso de la Unión, pues inclusive en la ley de ingresos que propuso el municipio actor y que fue aprobada por la legislatura local para el ejercicio fiscal de 2019, expresamente se dispuso en su numeral 9º lo siguiente:

“Artículo 9. En el ejercicio fiscal de 2019, toda iniciativa o Decreto que se presenten a la consideración de la Legislatura local y cuya aprobación disminuya los ingresos municipales establecidos en la presente Ley, previo a su aprobación deberá incluir la estimación del impacto presupuestario de dicha iniciativa o Decreto, lo anterior en términos de lo señalado en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Los Municipios, en el marco del principio de balance presupuestario sostenible.”

3. La ausencia de la constancia a que se refiere el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, el cual establece que:

“Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno del Congreso del Estado, deberá incluir en su dictamen correspondiente la relación que guarde con los planes y programas estatales y municipales respectivos y una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto; previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y los municipios respectivamente, quienes en un término no mayor de diez días hábiles deberán dar respuesta a las consultas a que se refiere este párrafo, en caso de no emitirse respuesta se entenderá que el proyecto referido cumple los objetivos del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según sea el caso, así como su viabilidad presupuestal.”

Finalmente, me parece necesario señalar que los conceptos de invalidez antes enumerados fueron analizados al resolver la controversia constitucional 132/2017, en la cual emití un voto particular, por lo que me remito a lo ahí expuesto.

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia del quince de agosto de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 316/2019, promovida por el Municipio de Manzanillo, Estado de Colima. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiocho de noviembre de dos mil veintidós.- Rúbrica.