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 Acción de Inconstitucionalidad 22/2023.

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 22/2023
PROMOVENTE: COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE PUEBLA

VISTO BUENO
SR. MINISTRO
MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

COTEJÓ
SECRETARIA: BRENDA MONTESINOS SOLANO
COLABORÓ: ROBERTO PIÑÓN ESCOBIO

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día once de septiembre de dos mil veintitrés emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 22/2023, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, por medio de su Presidente y representante legal.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación de la acción.** La acción de inconstitucionalidad se presentó el diecinueve de enero de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. **Órganos que emitieron y promulgaron la norma general que se impugna:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla.
3. **Conceptos de invalidez.** La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

Primero.

- El artículo 57, fracción XI, del Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, viola el derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad tributaria y la generalidad de la ley, pues el derecho planteado en dicho Decreto por ocupación de espacios para estacionamiento, no cumple con los requisitos básicos o elementos constitutivos de las contribuciones (hecho imponible, sujetos obligados, base para determinar el hecho imponible, fecha de pago, infracciones, sanciones y exenciones, así como el órgano legalizado para recibir el pago de los tributos).
- Asimismo, dicho numeral viola el principio de generalidad de la ley, ya que la norma no contiene las características de una norma jurídica emitida por el Poder Legislativo, como lo son el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica.

Segundo.

- Refiere que la legislación impugnada transgrede el principio de proporcionalidad tributaria y legalidad, pues el precepto fija una cuota de \$10.00 (diez pesos 00/100 M.N.) por la ocupación de espacios para estacionamiento de vehículos cuyo cobro se realice mediante dispositivos digitales en lugares permitidos en la vía pública en general, pero omite mencionar si esa cuota es diaria o por cada hora de estacionamiento; indefinición que deja abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos.

Tercero.

- Por otra parte, se duele de que el Decreto impugnado incumple con la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a llevar a cabo una consulta estrecha y promover la colaboración activa de dicho sector de la

población, pues el pago de un derecho por el estacionamiento público, la prohibición de estacionarse cerca del lugar al que se dirigen, la colocación de espacios exclusivos para su uso, la creación de una aplicación electrónica como método de registro y pago que no está diseñada para personas con discapacidad, el tener que trasladarse para el pago de multas; todo ello, impacta directamente en el ejercicio efectivo de su accesibilidad, movilidad y tránsito en igualdad de condiciones.

- En esas condiciones, del análisis del proceso legislativo del Decreto impugnado, se advierte que el Congreso del Estado de Puebla no llevó a cabo la consulta de dicho sector de la población, transgrediendo su derecho a ser consultados.

Cuarto.

- Agrega que el Decreto impugnado tampoco contempló los elementos fundamentales que sirven de base para el cobro del derecho por estacionamiento, provocando actos inconstitucionales realizados por las autoridades administrativas.
 - Sostiene que, si bien el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla y las Reglas de Operación del Estacionamiento Rotativo —ambos documentos emitidos por el Ayuntamiento del Municipio de Puebla— no son Leyes, las normas deben quedar invalidadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como consecuencia indirecta de la inconstitucionalidad del artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio dos mil veintitrés; ello, pues en dichas normas se otorgan facultades a los agentes de tránsito para retener documentos a los conductores que cometen una infracción, privarle de sus placas, tarjeta de circulación o licencia de conducir, sin que previamente se siga en su contra un procedimiento en el que se le permita ser escuchado.
4. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó:
- Formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por José Félix Cerezo Vélez y Jorge Arroyo Martínez, quienes se ostentan como Presidente y Director de Seguimiento de Recomendaciones, Conciliaciones y Asuntos Jurídicos, ambos de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, con el número **22/2023**.
 - Por razón de turno, designar al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor en el procedimiento.
5. Por su parte, mediante acuerdo emitido el tres de marzo de dos mil veintitrés, el Ministro Instructor determinó:
- Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad y admitirla a trámite.
 - Tener por designado al delegado, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones y ofrecidas como pruebas las documentales que indica.
 - Dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo ambos del Estado de Puebla, órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, a fin de que rindieran sus correspondientes informes.
 - Requerir al Poder Legislativo del Estado, por conducto de quien legalmente la representa, para que al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos del decreto impugnado.
 - Requerir al Poder Ejecutivo del Estado que al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribunal un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial de esa entidad en el que se publicó el decreto controvertido.
 - Dar vista a la Fiscalía General de la República para que formule pedimento, con la finalidad de que, si considera que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifieste lo que a su representación corresponda, hasta antes del cierre de instrucción.
6. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla.** El Poder Legislativo del Estado de Puebla, a través del Director General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y Proyectos Legislativos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, presentó el informe respectivo en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el catorce de abril de dos mil veintitrés.

7. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla.** El Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, a través del Subconsejero Jurídico Contencioso y de Análisis Estratégico de la Consejería Jurídica del Estado de Puebla, rindió su respectivo informe el cuatro de abril de dos mil veintitrés, en el que precisó que son ciertos los actos que se le atribuye al Poder Ejecutivo y que el citado poder cumplió con el mandato constitucional al emitir los actos impugnados.
8. **Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los informes y transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formular alegatos, mediante proveído del Ministro Instructor de dieciséis de mayo de dos mil veintitrés, se decretó el cierre de la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.

I. COMPETENCIA.

9. 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 Mexicanos¹, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023³ de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, toda vez que **la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, por medio de su Presidente y representante legal**, promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

II. OPORTUNIDAD.

10. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
11. Como se precisó en el considerando anterior, en la acción de inconstitucionalidad **22/2023** se impugna el artículo 57, fracción XI, del Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós.
12. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción de inconstitucionalidad inició el **veintidós de diciembre de dos mil veintidós** y concluyó el **veinte de enero de dos mil veintitrés**.
13. Consecuentemente, como la demanda de acción de inconstitucionalidad fue entregada el **diecinueve de enero de dos mil veintitrés**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe estimarse que resulta **oportuna**.

III. LEGITIMACIÓN.

14. A continuación, se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.
15. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, son entes legitimados para promover el

¹ **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. [...].”

² **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.”

³ **Acuerdo General 1/2013.**

“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 sobrepasar, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.”

presente medio de control constitucional; por otro lado, el artículo 15 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla señala que el Presidente de dicha Comisión será el representante legal de la misma.

16. En el caso, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla acredita su personalidad con la copia certificada de su nombramiento, y presenta la demanda en contra del artículo 57, fracción XI, del Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés; de manera que cuenta con legitimación para impugnarlo.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

17. El **Poder Ejecutivo del Estado de Puebla** señala que la presente acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse, al actualizarse la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105, constitucional.
18. Sostiene que de modo alguno se advierte que la actora hubiere realizado verdaderamente un concepto de invalidez tendente a demostrar la inconstitucionalidad o inconventionalidad del artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio dos mil veintitrés, pues solamente se limitó a realizar manifestaciones generales abstractas que, de ninguna manera, demuestran la pretendida irregularidad constitucional de la referida porción normativa.
19. Lo anterior deviene **infundado**.
20. Tal y como se precisó en las líneas que preceden, la Comisión accionante reclamó el artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, señalando que el texto del mismo violenta el derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad tributaria y la generalidad de la ley, pues el derecho planteado contempla los elementos constitutivos de las contribuciones; que la legislación impugnada transgrede el principio de proporcionalidad tributaria y legalidad, toda vez que el precepto fija una cuota por la ocupación de espacios para estacionamiento de vehículos cuyo cobro se realice mediante dispositivos digitales en lugares permitidos en la vía pública en general, pero omite mencionar si esa cuota es diaria o por cada hora de estacionamiento, lo que deja abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos; y que el Congreso del Estado de Puebla incumplió con su obligación de llevar a cabo una consulta ante las personas con discapacidad para conocer el verdadero impacto en su accesibilidad que representan las cuotas establecidas y las dinámicas para el pago de las mismas.
21. En ese sentido, contrario a lo expuesto por el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, la accionante sí expone razones por las cuales, a su juicio, el artículo impugnado debe ser invalidado, al violentar el texto constitucional.

V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.

22. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional,⁴ resulta procedente hacer la siguiente precisión que deriva de la lectura integral de la demanda.
23. Del análisis al escrito de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, se advierte que se duele del artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.
24. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera necesario precisar el contenido de la norma efectivamente impugnada que será analizada en la presente acción de inconstitucionalidad:

“ARTÍCULO 57. Los derechos a que se refiere este Capítulo se causarán y pagarán conforme a las siguientes cuotas:

(...)

⁴ **Artículo 39.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.”

Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.”

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

[...]

XI. Por la ocupación de espacios para estacionamiento de vehículos, cuyo cobro se realice mediante dispositivos digitales se pagará:

a) En lugares permitidos de la vía pública en general: \$10.00

b) En mercados y en equipamientos urbanos: \$3.00

Las tarifas establecidas en esta fracción se sujetarán a los lineamientos emitidos por la Autoridad Municipal.”

25. En ese sentido, se tiene como norma cuya invalidez se demanda únicamente la porción normativa antes precisada.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

26. Por cuestión metodológica, en principio se analizarán los argumentos relativos a la violación al proceso legislativo, reclamada por la accionante.

Violación al proceso legislativo del Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

27. En su **tercer concepto de invalidez**, la accionante señala que, el Decreto impugnado incumple con la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a llevar a cabo una consulta estrecha y promover la colaboración activa de dicho sector de la población, siendo que el pago de un derecho por el estacionamiento público, la prohibición de estacionarse cerca del lugar al que se dirigen, la colocación de espacios exclusivos para su uso, la creación de una aplicación electrónica como método de registro y pago que no está diseñada para personas con discapacidad, el tener que trasladarse para el pago de multas; impacta directamente en el ejercicio efectivo de su accesibilidad, movilidad y tránsito en igualdad de condiciones.
28. Para dar respuesta a lo anterior, cabe resaltar que la adopción en el dos mil seis, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (“**Convención sobre Discapacidad**”, en adelante) significó un cambio en relación con la percepción y reconocimiento de las personas con discapacidad, toda vez que se superaron los modelos de prescindencia y médico-rehabilitador, para adoptar el modelo social de inclusión donde la persona con discapacidad es identificada como un sujeto y actor de derechos con plena autonomía y dignidad humana.⁵
29. En efecto, el artículo 4.3 de la Convención sobre Discapacidad prevé el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas, el cual tiene rango constitucional.⁶

“Artículo 4. Obligaciones generales

[...]

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.”

30. En primer lugar, la razón que subyace a la exigencia de consultar a las personas con discapacidad consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda– favoreciendo un “modelo social” en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera; es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados, una vez consideradas sus

⁵ En las dos últimas décadas, se adoptaron la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999), primer instrumento internacional de derechos humanos dedicado específicamente a personas con discapacidad, y en el Sistema Universal de las Naciones Unidas, la Convención sobre Discapacidad (2006).

⁶ Véase la jurisprudencia P.J.J. 20/2014 (10a.) de rubro: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.” Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro 5, abril de 2014, tomo I y página 202.

necesidades particulares. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.⁷

31. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención sobre Discapacidad (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12) y su derecho a la participación (artículos 3.c y 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "nada de nosotros sin nosotros".
32. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención sobre Discapacidad, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención sobre Discapacidad fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de dicho instrumento y su pertinencia para esas personas.⁸
33. Por lo tanto, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.
34. Por otra parte, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas ("**Comité sobre Discapacidad**", en adelante), previsto en la Convención sobre Discapacidad para monitorear el cumplimiento de ésta por los Estados parte como México,⁹ recomendó al Estado Mexicano "que establezca mecanismos **regulares** para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada".¹⁰
35. Si bien no existe un mecanismo previsto en una ley general del Congreso de la Unión que regule los parámetros y requisitos para cumplir con la obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre Discapacidad,¹¹ el Comité sobre Discapacidad determinó en su **Observación General número 7 (2018)** lo siguiente en relación con el deber de realizar consultas por parte de los poderes legislativos:

"8. A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados parte deberían incluir la obligación de celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del Gobierno. Los Estados partes deberían considerar

⁷ Véase tesis 1ª. VI/2013 (10a) de rubro y texto siguiente "**DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.** La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de "prescindencia" en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado "rehabilitador", "individual" o "médico", en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo "social", el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva -que involucren un actuar y no sólo una abstención de discriminar- que atenuan las desigualdades." Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVI, enero de 2013, tomo 1, página 634.

⁸ CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 1.

⁹ Artículos 36.4 y 38, inciso b).

¹⁰ CRPD, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, CRPD/C/MEX/CO/1, 27 de octubre de 2014, párrafo 8.

¹¹ Ni en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2011, ni en la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019, se previó el deber de consultar a las personas con discapacidad.

Sólo en la Ley General de Educación se previó en el régimen transitorio lo siguiente respecto a las comunidades indígenas y sus miembros: **Noveno.** Las autoridades educativas, en coordinación con las autoridades correspondientes, realizarán consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, en pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas relativo a la aplicación de las disposiciones que, en materia de educación indígena, son contempladas en este Decreto; hasta en tanto, las autoridades educativas no realizarán ninguna acción derivada de la aplicación de dichas disposiciones.

las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por lo tanto, las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones.

Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional.”¹² (énfasis añadido)

36. Asimismo, el Comité sobre Discapacidad señaló que la expresión “**cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad**”, que figura en artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole **que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad**. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados parte tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás.¹³
37. Sin embargo, el Comité Sobre Discapacidad también reconoció que en caso de controversia **sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados parte demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad** y, en consecuencia, que **no se requiere la celebración de consultas**.
38. Por otra parte, respecto al requisito de que las consultas sean “**estrechas**” y exista una “**colaboración activa**”, el Comité sobre Discapacidad determinó lo siguiente:

“21. La “celebración de consultas estrechas y la colaboración activa” con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la Convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, deberían incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

22. Los Estados deberían contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación en lengua de señas, los textos en lectura fácil y lenguaje claro, el braille y la comunicación táctil. Las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás, lo cual incluye los fondos nacionales y todos los órganos públicos de adopción de decisiones competentes para la aplicación y el seguimiento de la Convención.

23. Las autoridades públicas deberían considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas. Las autoridades públicas que dirijan procesos de adopción de decisiones tienen el deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué.”¹⁴ (énfasis añadido)

¹² CRPD, Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 8.

¹³ CRPD, Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 18.

¹⁴ CRPD, Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafos 21 a 23.

39. Ahora bien, este Tribunal Pleno sostuvo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,¹⁵ que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad **es una formalidad esencial del procedimiento legislativo**, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta afecten los intereses y/o derechos de esos grupos.
40. Asimismo, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**,¹⁶ el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661 y, por extensión, la de los Decretos 0609 y 0611; lo anterior, sobre la base de que los numerales cuestionados tenían un **impacto específico en las personas con discapacidad**, al regular el tipo, la forma y el modo en que los entes públicos correspondientes atenderían las distintas necesidades de estas personas en materia de seguridad, salud y rehabilitación. Por lo que se consideró que el desahogo de una consulta a personas con discapacidad era indispensable.
41. De igual forma, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**,¹⁷ este Tribunal Pleno declaró la invalidez del Decreto No. 1447/2016 XX P.E., mediante el cual se reformaron diversas normas del Código Civil del Estado de Chihuahua, ante la falta de consulta a las personas con discapacidad. Lo anterior, por tratarse de un decreto que, si bien reformó el Código Civil del Estado, **de manera exclusiva regulaba cuestiones relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad**, de tal manera que se consideró que la consulta previa resultaba necesaria para cumplir con los lineamientos a los que se ha comprometido el Estado Mexicano frente a distintos tratados internacionales que le son vinculantes.
42. Finalmente, se advierte que, a partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, este Tribunal Pleno ha sostenido que **en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados** y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este criterio ha sido reiterado, por ejemplo, en las diversas **acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, 121/2019, 18/2021 y 239/2020**.
43. Por tanto, la decisión de si el vicio de ausencia de consulta tiene el potencial de invalidar toda la ley o solamente determinados preceptos legales, dependerá de si las normas que regulan a las personas con discapacidad las tienen como objeto específico de su regulación en su integridad.
44. De igual forma, esta determinación que constituye una evolución en el criterio de este Alto Tribunal, precisa que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino al contexto general donde están incorporadas; **las normas por invalidar serán precisamente las que les atañen**, pero sin alcanzar a invalidar toda la ley. Por el contrario, cuando las leyes se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalidará todo ese ordenamiento.
45. En el presente caso, como se advierte del escrito de la accionante, ésta señala que, del análisis del **proceso legislativo** del Decreto impugnado, se advierte que el Congreso del Estado de Puebla no llevó a cabo la consulta a las personas con discapacidad, siendo que la norma impacta directamente en el ejercicio efectivo de su accesibilidad, movilidad y tránsito.
46. Sin embargo, como se ha señalado previamente, en el artículo que hoy se combate se establece un derecho por el pago de un servicio, a saber:

¹⁵ Resuelta el 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del estudio de fondo de diversas normas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro Presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular votos concurrentes.

¹⁶ Fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 20 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos veintiocho y veintinueve, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del veintiocho al treinta y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁷ Fallada en sesión celebrada el 20 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos.

“ARTÍCULO 57. Los derechos a que se refiere este Capítulo, se causarán y pagarán conforme a las siguientes cuotas:

(...)

XI. Por la ocupación de espacios para estacionamiento de vehículos, cuyo cobro se realice mediante dispositivos digitales se pagará:

a) En lugares permitidos de la vía pública en general: \$10.00

b) En mercados y en equipamientos urbanos: \$3.00

Las tarifas establecidas en esta fracción se sujetarán a los lineamientos emitidos por la Autoridad Municipal

47. Es decir, conforme a los estándares descritos con antelación, no se requería consulta previa para la aprobación de la norma impugnada, pues no atañe ni guarda relación directa e inmediata con los derechos que asisten a las personas con discapacidad de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.
48. Ello, pues únicamente se establece el cobro de un derecho por el servicio de estacionamiento público de vehículos, sin que se prevea regulación y mucho menos limitante alguna a la movilidad o tránsito de personas con discapacidad.
49. Consecuentemente, contrariamente a lo que aduce la promovente, el Poder Legislativo no estaba obligado a realizar la consulta antes aludida. En ese sentido, el argumento de la accionante deviene **infundado**.
50. Ahora bien, respecto del resto de los conceptos de invalidez planteados, cabe resaltar que, conforme a la jurisprudencia P./J. 77/99¹⁸, el examen del derecho a la legalidad tributaria es previo a los demás de justicia fiscal, dado que, de no respetarse, no es factible proceder al análisis de la proporcionalidad y equidad de una contribución cuyos elementos esenciales no están expresamente establecidos en una ley formal y material.
51. Cabe aclarar que, si bien el análisis del principio de legalidad debe ser prioritario, el escrutinio de las posibles violaciones a la seguridad jurídica de los contribuyentes se encuentra sumamente ligado, ya que, al no encontrarse definidos los elementos del tributo, consecuentemente, se afecta la certidumbre del contribuyente, pues éste no sabe a qué atenerse. En ese sentido, el estudio de la norma impugnada se realizará a la luz de ambos principios.
52. En inteligencia de lo anterior, se abordará el siguiente tema:
El artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, a la luz de los principios de seguridad jurídica y legalidad tributaria.
53. La Comisión accionante refiere que el numeral en cuestión violenta los principios referidos, debido a que no cumple con los requisitos básicos o elementos constitutivos de las contribuciones (hecho imponible, sujetos obligados, base para determinar el hecho imponible, fecha de pago, infracciones, sanciones y exenciones, así como el órgano legalizado para recibir el pago de los tributos).
54. Sostiene que en la norma no se advierten los elementos supuesto de hecho y consecuencia jurídica y añade que el precepto fija una cuota de \$10.00 (diez pesos 00/100 M.N.) por la ocupación de espacios para estacionamiento de vehículos cuyo cobro se realice mediante dispositivos digitales en lugares permitidos en la vía pública en general, pero omite mencionar si esa cuota es diaria o por cada hora de estacionamiento; indefinición que deja abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos.
55. Los argumentos de la Comisión actora devienen **fundados** por las razones siguientes:
56. Primeramente, cabe señalar que el Pleno de este Tribunal Constitucional, en la tesis aislada P. XI/96¹⁹, estableció que lo que exige el principio de legalidad tributaria establecido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, es que la determinación de los sujetos pasivos de las contribuciones, su objeto y, en

¹⁸ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, agosto de 1999, página 20, de rubro: “**LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL**”.

¹⁹ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, febrero de 1996, página 169, de rubro: “**LEGALIDAD TRIBUTARIA. DICHA GARANTÍA NO EXIGE QUE EL LEGISLADOR ESTÉ OBLIGADO A DEFINIR TODOS LOS TÉRMINOS Y PALABRAS USADAS EN LA LEY**”.

general, sus elementos esenciales, se encuentren en la ley y para ello es suficiente que en ellas se precisen en forma razonable, de manera que cualquier persona de entendimiento ordinario pueda saber a qué atenerse respecto de sus obligaciones fiscales.

57. Asimismo, se ha determinado que los alcances del principio de legalidad consisten en que los tributos sean establecidos mediante un acto legislativo, es decir, que provenga del órgano que tiene atribuida la función de crear leyes (aspecto formal) y en que los elementos esenciales de aquéllos tales como el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago, también se encuentren consignados en la ley (aspecto material); todo ello con la finalidad de proporcionar seguridad jurídica al contribuyente en el momento de cumplir sus obligaciones y evitar cualquier arbitrariedad por parte de las autoridades hacendarias en la determinación y cobro respectivos.²⁰
58. En ese contexto, atendiendo a la finalidad y al derecho a la seguridad jurídica que se tutela en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, a través del principio de legalidad tributaria, la observancia de éste tiene lugar cuando se establecen en un acto material y formalmente legislativo todos aquellos elementos que sirven de base para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria que, por una parte, impida un comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su determinación, así como en su recaudación y, por otra, generen al gobernado certidumbre sobre qué hecho, acto o circunstancia se encuentra gravado, cuál será la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse, cuándo se realizará el pago respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer con certeza qué cargos tributarios le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra.
59. Además, si las autoridades administrativas al aplicar las disposiciones relativas se apartan del contenido usual de las expresiones al examinar en amparo la constitucionalidad de las resoluciones relativas, la correcta interpretación de la ley bastaría para corregir el posible abuso, sin que ello pudiera significar que se hubieran delegado en las autoridades administrativas facultades legislativas y que, por ello, la ley fuera inconstitucional.
60. Para ilustrar las anteriores consideraciones sobre el contenido del principio de legalidad tributaria y su interacción con la garantía de seguridad jurídica en su vertiente de certeza manifestada en un suficiente desarrollo normativo, conviene tener presente la siguiente jurisprudencia:

“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO. El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador, y no las

²⁰ Tesis de jurisprudencia, visible en la página 173, del Tomo 91-96, Primera Parte, del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, de rubro y texto: **“IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificarseles”.

Asimismo, se ha pronunciado el Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, compilación 1917-1995, Tomo I, Materia Constitucional, página 165, cuyo rubro y texto es del tenor siguiente:

“IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos ‘contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes’, no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.”

autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.”

61. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, **la observancia al principio de legalidad tributaria se traduce en que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos para realizar el cálculo de una contribución.**
62. Aunado a lo anterior, es relevante para el caso tener presente lo sostenido por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 18/2019**, bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas en el sentido siguiente:

“(…)

Asimismo, este Tribunal Pleno ha determinado que la garantía de seguridad jurídica que se tutela mediante el **principio de legalidad tributaria** previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, tiene la finalidad de generar certidumbre al gobernado sobre qué hecho, acto o circunstancia se encuentra gravado, cuál será la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse, cuándo se realizará el pago respectivo a efecto de que conozca con certeza qué cargos tributarios le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra.

Adicionalmente, este Tribunal Constitucional ha considerado que la reserva de ley que rige en la materia tributaria de nuestro orden jurídico es de carácter relativa en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, pues es suficiente que en el acto normativo primario se contenga los aspectos esenciales de la contribución, permitiendo parte de su regulación a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

Dicho entendimiento permite que en la ley se encomiende a la autoridad fiscal o a alguna otra de carácter administrativo, la fijación de uno o más componentes de la alguna contribución, pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado, respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate.

Dichas consideraciones están sustentadas en la tesis y jurisprudencia emitidas por esta Suprema Corte, de rubro y texto siguientes.

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.

LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL.

En ese sentido, el **principio de reserva legal** en materia tributaria se cumple cuando la ley contenga la regulación en detalle de los elementos de la contribución, para lo cual basta que fije los métodos, las reglas generales y los parámetros dentro de los cuales puede actuar la autoridad exactora, por lo que no cualquier remisión a la autoridad administrativa para la determinación de un sistema o mecanismo necesario para la cuantificación del tributo debe entenderse contrario a los principios de legalidad y reserva de ley, pues desde el punto de vista constitucional es aceptable que se le permita intervenir en el señalamiento de directrices o

principios para fijar la base del impuesto, cuando se trata de materias técnicas o de indicadores económicos o financieros cuya expresión aritmética no pueda incorporarse al texto legal porque dependa de diversas variables y circunstancias propias del momento y lugar en que se realiza el hecho imponible o generador de la obligación fiscal.

Es ilustrativa la siguiente jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes.

LEGALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE CUANDO EL LEGISLADOR FACULTA A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA ESTABLECER EL VALOR DE UN FACTOR DE ACTUALIZACIÓN QUE INCIDE EN EL MONTO DE LA BASE GRAVABLE O EN LA CUANTÍA DE UNA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA ACCESORIA.

Asimismo, este Tribunal Pleno ha matizado los criterios referidos en el sentido de que si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor del legislador, permitiendo que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas, excepcionalmente, complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es que dicha posibilidad no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos, lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.”

63. Por otra parte, este Alto Tribunal ha considerado que la seguridad jurídica constituye uno de los pilares sobre el cual descansa el sistema fiscal mexicano, y tutela que el gobernado no se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión.²¹
64. En inteligencia de lo anterior, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado.
65. Asimismo, esta Primera Sala ha sustentado que el contenido esencial de la garantía de seguridad jurídica radica en “saber a qué atenerse” respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad, tal como se desprende de la jurisprudencia 1a./J. 139/2012 de rubro: “**SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE**”.
66. De ahí se sigue que el principio de seguridad jurídica también puede dividirse en dos aspectos, uno objetivo y otro subjetivo. El primero, se refiere a los dispositivos normativos que permitan dar certeza a sus destinatarios y les posibilite conocer las facultades y aptitudes que se le permitieron a la autoridad ejercer. El segundo, se refiere al destinatario de la norma, en el sentido de que tenga un conocimiento cierto, claro y de antemano sobre lo que la disposición manda, permite o prohíbe.
67. Una vez sentadas las bases anteriores, conviene destacar que el Código Fiscal del Estado de Puebla establece una calificación de contribuciones en impuestos y derechos, de la forma siguiente:

“ARTICULO 4.- Las contribuciones se clasifican en impuestos y derechos.

Impuestos son las contribuciones establecidas en la 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 a los derechos.

*Son derechos las contribuciones establecidas en ley, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, **así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.** También son derechos las contribuciones que perciban los organismos públicos descentralizados u órganos constitucionalmente autónomos y que se encuentren incluidas en la Ley de Ingresos del Estado.*

²¹ Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 47, octubre de 2017, tomo II, página 840, de rubro: “**PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL**”.

La prestación de los servicios a que se refiere el párrafo que antecede se llevará a cabo por el Estado, siempre y cuando los sujetos obligados al pago de los derechos cumplan con los requisitos que señalan para tales efectos, las disposiciones fiscales y administrativas vigentes que resulten aplicables.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y las indemnizaciones por cheque presentado en tiempo y no pagado a que se refiere este Código, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas”

68. En ese sentido, la disposición combatida dispone:

“ARTÍCULO 57. Los derechos a que se refiere este Capítulo se causarán y pagarán conforme a las siguientes cuotas:

(...)

XI. Por la ocupación de espacios para estacionamiento de vehículos, cuyo cobro se realice mediante dispositivos digitales se pagará:

a) En lugares permitidos de la vía pública en general: \$10.00

b) En mercados y en equipamientos urbanos: \$3.00

Las tarifas establecidas en esta fracción se sujetarán a los lineamientos emitidos por la Autoridad Municipal”.

69. De la redacción citada se tiene, como se ha expuesto con antelación, que la norma impugnada establece el cobro de **un derecho por la ocupación de espacios para estacionamiento de vehículos**, realizado mediante dispositivos digitales (parquímetros), mismo que se causará y pagará conforme a las cuotas señaladas: a) en lugares permitidos de la vía pública en general: \$10.00, y; b) en mercados y en equipamientos urbanos: \$3.00, tarifas que, según señala el artículo se sujetarán a los lineamientos emitidos por la autoridad municipal.
70. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el respeto al principio de legalidad tributaria exige, en el caso que nos ocupa, que la carga impositiva esté prevista en ley para evitar:
- a) Que la fijación del derecho quede al margen de la arbitrariedad de las autoridades exactoras, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto;
 - b) El cobro de un derecho imprevisible;
 - c) El cobro de un derecho a título particular; y,
 - d) Que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cuál es la cuota que se pagará por el servicio.
71. Como se anticipó, la Comisión accionante encuentra razón al señalar que el artículo impugnado transgrede los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica, pues no establece si las cuotas señaladas para el derecho de que se trata se cobrarán de manera diaria o por cada hora de estacionamiento, lo que deja abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos.
72. En efecto, este Tribunal Pleno advierte que en el artículo impugnado no se especifica si las cuotas en el establecidas corresponden a un día, a una hora o a qué lapso de tiempo le será aplicable; es decir, no se establece la base del derecho, sobre la cual se determinará la tarifa a pagar por el servicio de estacionamiento público.
73. Aunado a ello, en el último párrafo de la fracción XI, impugnada, se establece que las tarifas establecidas en la fracción controvertida se sujetarán a los lineamientos **emitidos por la Autoridad Municipal**.
74. Lo anterior deviene inconstitucional, en la medida en que se otorgan facultades a la autoridad municipal para fijar la forma en que se determinarán y aplicarán dichas tarifas; cuando conforme al parámetro de constitucionalidad explicado, dicho elemento esencial debe establecerse en un acto formal y materialmente legislativo y no dejarse al margen discrecional de una autoridad administrativa, como en el caso.

75. En otras palabras, es evidente que dejar al arbitrio de la citada autoridad administrativa la fijación de la cuota a pagar por el derecho en análisis, conlleva la violación al principio de legalidad tributaria pues como elemento esencial, debió establecerse en la ley que lo regula; además, en consecuencia, también se transgrede el derecho de seguridad jurídica de los contribuyentes, en tanto que no tienen la certeza en el pago que deben realizar, ni saben a qué atenerse respecto de la intervención de la autoridad administrativa.
76. Así pues, la indefinición de la disposición cuestionada para el plazo en que se cobrará la cuota respectiva con relación a los espacios a) en lugares permitidos de la vía pública en general; y, b) en mercados y en equipamientos urbanos; deja un abierto margen de arbitrariedad de las autoridades administrativas para la configuración de los mismos.
77. Lo anterior no significa que al Congreso local le esté prohibido facultar de manera excepcional a la autoridad administrativa la complementación de alguno de los componentes de la contribución, pues conforme a la doctrina constitucional de este Tribunal Pleno que ha sido reseñada, en nuestro orden jurídico existe dicha posibilidad por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria, siempre y cuando se establezcan en la ley los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora.
78. Por lo expuesto, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

VII. EFECTOS.

79. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
80. Atento a ello, **se declara la invalidez** del siguiente artículo contenido en la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, acorde con lo determinado en el apartado VI de esta determinación:
- Artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla;
81. Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos **a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.**
82. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, **se exhorta al referido órgano legislativo** para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.
83. Finalmente, **deberá notificarse el presente fallo al Municipio involucrado**, por ser la autoridad encargada de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.

VIII. DECISIÓN.

84. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2023, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Puebla y conforme a los efectos precisados en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, 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 resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio en la legitimación, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek con

reserva de criterio en la legitimación, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento y a la precisión de las normas reclamadas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, referente a la violación al proceso legislativo, consistente en declarar infundado el concepto de invalidez en contra del Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2023.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, referente a los principios de seguridad jurídica y legalidad tributaria, consistente en declarar la invalidez del artículo 57, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2023.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado y 3) notificar el presente fallo al municipio involucrado, al ser la autoridad encargada de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) exhortar al Congreso del Estado para que, en el futuro, se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de once de septiembre de dos mil veintitrés por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil veintiuno.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- 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 acción de inconstitucionalidad 22/2023, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del once de septiembre del dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de diciembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.