

**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 36/2024.

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 36/2024.  
ACTOR: MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TUXTLA,  
ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**  
**SECRETARIO: CARLOS ANTONIO GUDIÑO CICERO**

**ÍNDICE**

<b>Antecedentes y trámite.</b>	<b>1-13</b>
<b>I. Competencia.</b>	<b>13-14</b>
<b>II. Precisión de la norma cuya invalidez se demanda.</b>	<b>14</b>
<b>III. Oportunidad.</b>	<b>14-16</b>
<b>IV. Legitimación activa.</b>	<b>16-17</b>
<b>V. Legitimación pasiva</b>	<b>17-20</b>
<b>VI. Causales de improcedencia o sobreseimiento.</b>	<b>21-22</b>
<b>VII. Estudio de fondo.</b>	<b>22-49</b>
<b>VIII. Efectos.</b>	<b>49-51</b>
<b>IX. Decisión.</b>	<b>51-52</b>

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 36/2024**  
**ACTOR: MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TUXTLA,**  
**ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE**

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

Cotejó  
**SECRETARIO: CARLOS ANTONIO GUDIÑO CICERO**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **tres de diciembre de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la **controversia constitucional 36/2024**, promovida por el **MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TUXTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE** en contra del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, en la que demandó la expedición de la **Ley Número 643 de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés, por el que modificó los artículos 6 y 12.**

El problema jurídico para dilucidar por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en examinar la asignación presupuestaria al Municipio de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro y determinar si respeta su autonomía presupuestaria.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE.**

**1. Proyecto de Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.** El veintiséis de septiembre de dos mil veintitrés se presentaron los proyectos de ley de ingresos, presupuesto de egresos y plantilla de personal para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro, en el Congreso del Estado de Veracruz, el cual fue recibido por la Directora de Auditoría y Revisión Financiera.

**2.** Los montos propuestos en la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, fueron modificados respecto de sus artículos 6 y 12, correspondientes a la tasa del impuesto al traslado de dominio y del cobro de derechos por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales con giros comerciales que no enajenen bebidas alcohólicas; así como de referendos anuales de los mismos, en relación con establecimientos o locales comerciales que si enajenen bebidas alcohólicas.

**3. Publicación del presupuesto.** El veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Tomo CCVIII, Número Extraordinario 520, la Ley de Ingresos del municipio actor, entrando en vigor, según lo establecido en su artículo 1 transitorio, el primero de enero de dos mil veinticuatro.

**4. Demanda de controversia constitucional.** El nueve de febrero de dos mil veinticuatro, el **MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TUXTLA, DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE**, por conducto de María Elena Solana Calzada, en su calidad de Presidenta Municipal promovió controversia constitucional. El municipio actor demandó del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la invalidez de la asignación presupuestaria para dos mil veinticuatro, contenida en **la expedición de la Ley Número 643 de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés, por el que modificó los artículos 6 y 12.**

**5. Concepto de invalidez.** El **MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TUXTLA, DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE**, argumenta en sus conceptos de invalidez, esencialmente que:

I. El actuar del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, viola de manera flagrante e ilegal el contenido de los artículos 14, 16 y 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 71, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 107, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y por ende los principios de legalidad, seguridad jurídica y libertad hacendaria municipal, lo anterior, al realizar modificaciones a la Ley de Ingresos presentada, sin cumplir la debida fundamentación y motivación respecto del cobro del impuesto sobre traslado de dominio y las tasas para el cobro de los derechos por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones, así como el pago respecto de los derechos por refrendos anuales de la licencia de funcionamiento, ambos respecto de establecimientos o locales comerciales que enajenen o no bebidas alcohólicas.

(Previamente transcribe los artículos referidos) posteriormente precisa que: de los mismos se advierte en esencia que, los municipios administrarán de manera libre su hacienda proponiendo a las legislaturas las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, etc.; así como, que serán las legislaturas locales las que aprueben las leyes de ingresos de los municipios.

Asimismo, refiere que la Constitución local establece que los ayuntamientos estarán investidos de personalidad jurídica, recaudarán y administrarán en forma directa y libre los recursos que integren la hacienda municipal y, que será la propia legislatura local quien apruebe la ley de ingresos a propuesta del ayuntamiento respecto de las cuotas y tasas aplicables.

Señala que, de acuerdo con la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, los ayuntamientos remitirán al Congreso del Estado el proyecto anual de la ley de ingresos y que en caso de que éste haga observaciones, las comunicará al ayuntamiento a más tardar el treinta de octubre de dos mil veintitrés.

• Enseguida manifiesta que, el estudio de sus conceptos de invalidez debe partir de la violación al principio de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Ello, en razón de que en su proyecto de ley de ingresos propusieron diversos incrementos y tasas para el pago de impuestos y derechos, como es el impuesto sobre el traslado de dominio, las tasas para el otorgamiento de licencias, permisos o autorizaciones para establecimientos o locales comerciales que no enajenen bebidas alcohólicas y para los que sí las enajenen; así como el porcentaje para el refrendo anual de las licencias de funcionamiento a los comercios que expendan bebidas alcohólicas, para lo cual inserta el contenido del formato "M06-Comparativo Propuesta de modificación a la Ley de Ingresos 2024" (sic), presentado ante la demandada, mediante oficio 283/2023 signado por la C. María Solana Calzada, Presidenta Municipal, que a la letra dice<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Es importante destacar, que el tabulador que presenta el municipio actor es el mismo que se encuentra visible en las páginas 139-145, del oficio número 283/2023, por medio del cual se remite al Congreso del Estado el proyecto de ley de ingresos, las modificaciones, el presupuesto de egresos y la plantilla de personal para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro. No obstante, se advierte que las transcripciones realizadas en la columna correspondiente al "Texto de ley de ingresos 2023", en la fila 42, correspondiente a la fracción II, es incorrecta. Puesto que de la lectura de la fracción II del artículo 12 de la Ley número 393 de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés, se establece lo siguiente:

"[...]

II.- Por anuncios comerciales y publicidad se cobrará por la autorización respectiva, de acuerdo a las cuotas siguientes:

a) Por la colocación de anuncios comerciales en la vía pública o tenga efectos sobre ésta, repercutiendo en la imagen urbana, de cuatro a ocho UMAs, anualmente;

b) Por la colocación eventual de anuncios comerciales en la vía pública o tenga efectos sobre ésta, repercutiendo en la imagen urbana, dos UMAs por evento;

c) Por el anuncio de eventos en altavoz móvil, dos UMAs por evento; y

d) Por la colocación de anuncios comerciales en el interior o exterior de vehículos en los que se preste el servicio de transporte público de pasajeros, tres UMAs, anualmente." (sic).

N° Artículo	Texto de la Ley de Ingresos 2023	Texto propuesto Ley de Ingresos 2024	Comentarios y Resumen de modificación
6	El Impuesto Sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles se causará, liquidará y pagará aplicando a la base gravable determinada, la tasa de cinco al millar.	El Impuesto Sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles se causará, liquidará y pagará aplicando a la base gravable determinada, la tasa de diez al millar.	
6	Los Derechos por Registro y Refrendo Anual de toda actividad económica se causarán y pagarán, en UMAs, conforme a lo siguiente: I. Por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales con	Los Derechos por Registro y Refrendo Anual de toda actividad económica se causarán y pagarán, en UMAs, conforme a lo siguiente: I. Por la expedición de licencias y refrendo para el funcionamiento de establecimientos o locales comerciales que NO enajen bebidas alcohólicas, se pagaran las	
	giros comerciales que enajenen o expendan bebidas alcohólicas, se pagarán las cuotas siguientes:	cuotas siguientes:	
12		ABARROTÉS MAYORISTAS 35 UMAs	
12		ABARROTÉS MINORISTAS, VENTA DE FRUTAS Y VERDURAS, MISCELANEA, DULCERIAS MINORISTAS 7 UMAs	
12		AGENCIAS AUTOMOTRICES 320 UMAs	
12		AGENCIAS DE VIAJES Y TURISMO 8 UMAs	
12		ALMACENES MAYORISTAS (ROPA, BEBIDAS NO ALCOHOLICAS, PRODUCTOS NUTRICIONALES) 45 UMAs	
12		BALNEARIO 30 UMAs	
12		BODEGAS 110 UMAs	
12		CADENA DE ROSTICERIAS 35 UMAs	
12		CADENA DE CARNICERIAS 50 UMAs	
12		CARNICERIAS 9 UMAs	
12		CASAS DE EMPEÑO, SERVICIOS FINANCIEROS Y DE SEGUROS 110 UMAs	
12		COMERCIALIZADORAS FARMACEUTICAS 58 UMAs	
12		CONSULTORIOS MEDICOS 12 UMAs	
12		DESPACHOS CONTABLES, JURIDICOS 7 UMAs	
12		DESPERDICIOS INDUSTRIALES 9 UMAs	
12		DULCERAS MAYORISTAS 15 UMAs	
12		ELABORACION DE PUROS 10 UMAs	
12		ESTACIONAMIENTOS 9 UMAs	
12		ESTANCIAS SIN VENTA DE ALIMENTOS Y BEBIDAS 25 UMAs	

12		ROSTICERIAS 10 UMAS	
12		SALONES DE FIESTA 35 UMAS	
12		SERVICIO DE TRANSPORTE 30 UMAS	
12		SERVICIOS BANCARIOS 215 UMAS	
12		SERVICIOS MEDICOS 20 UMAS	
12		SPA 21 UMAS	
12		TALLERES MECANICOS 10 UMAS	
12		TIENDAS DEPARTAMENTALES 160 UMAS	
12		TORTILLERIAS 8 UMAS	
12		VENTA DE ARTICULOS QUIMICOS Y AGROQUIMICOS 7 UMAS	
12		VENTA DE AUTOS SEMINUEVOS Y USADOS 65 UMAS	
12		VENTA DE MOTOS 48 UMAS	
12		VENTA DE FRUTAS Y VERDURAS MINORISTAS 7 UMAS	
12		VENTA DE LLANTAS Y RINES 12 UMAS	
12		VENTA DE PISOS Y AZULEJOS 55 UMAS	
12		VENTA DE PRODUCTOS PARA EL CAMPO 8 UMAS	
12		VENTA DE ROPA 10 UMAS	
12		VETERINARIAS 10 UMAS	
12		ZAPATERIAS 25 UMAS	
12	II. Por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales con giros comerciales que enajenen o expendan bebidas alcohólicas, se pagarán las cuotas siguientes:	II. Los derechos por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales con giros comerciales que enajenen o expendan bebidas alcohólicas, se pagarán las cuotas siguientes:	
12	Abarrotes con venta de cerveza en envase cerrado 35 UMAS	Abarrotes con venta de cerveza en envase cerrado 70 UMAS	
12	Abarrotes con venta de cerveza, vinos y licores 100 UMAS	Abarrotes con venta de cerveza, vinos y licores 200 UMAS	
12	Agencias 250 UMAS	Agencias 500 UMAS	
12	Almacenes o Distribuidores 250	Almacenes o Distribuidores 500 UMAS	

Refiere que el formato anexo fue recepcionado por el Departamento de Capacitación, Asesoría, Revisión y Supervisión a Municipios, de la Dirección de Auditoría y Revisión Financiera, de la Secretaría de Fiscalización del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el veintiséis de septiembre del año dos mil veintitrés.

Que cumplió a cabalidad con la normatividad establecida; sin embargo, el actuar de parte del Poder Legislativo violentó de manera flagrante los principios de legalidad y seguridad jurídica, puesto que las modificaciones que realizó respecto de los porcentajes y tasas para el cobro de diversos impuestos y derechos no cumplieron con la debida fundamentación y motivación.

Es decir, le correspondía al Congreso local demandado hasta el treinta de octubre de dos mil veintitrés, realizar las observaciones correspondientes y notificarle las razones por las que consideraba que los planteamientos de porcentajes y tasas para el cobro de diversos impuestos y derechos propuestos en la ley de ingresos presentada no cumplía o violaba alguna norma, porque a su juicio era incorrecto, desproporcional o ilegal, y no modificarla de manera arbitraria.

Señala que la controversia constitucional 23/2020 plantea un razonamiento claro y preciso que permitiría dilucidar que el caso particular se está ante una violación a lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, porque el Poder Legislativo local no expuso una base objetiva y razonable para motivar el distanciamiento entre la propuesta establecida en la ley de ingresos enviada y la aprobada por el Congreso del Estado.

**6. Acuerdo inicial de la controversia constitucional.** La Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de doce de febrero de dos mil veinticuatro, ordenó formar y registrar la controversia constitucional con el número de expediente **36/2024** y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el procedimiento correspondiente.

**7. Prevención.** Mediante acuerdo de veintidós de febrero de dos mil veinticuatro, el Ministro instructor previno a la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla, en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para que en el plazo de cinco días hábiles, contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación de este proveído, remitiera a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, copia certificada de los documentos idóneos que acrediten y justifiquen su legitimación activa, apercibida que, de lo contrario, se decidirá sobre la admisión o desechamiento de la demanda.

**8. Cumplimiento de la prevención.** Mediante escrito presentado el trece de marzo de dos mil veinticuatro, la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla, en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, remitió copia certificada de la cuarta sesión ordinaria de cabildo de siete de febrero de dos mil veinticuatro, por el que se resolvió la delegación de la representación jurídica del ayuntamiento, para el efecto de la representación en la presente controversia constitucional.

**9. Admisión.** El Ministro Instructor, por auto de veinte de marzo de dos mil veinticuatro admitió a trámite la demanda, en el cual se tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a los que se ordenó emplazar para que presentaran su contestación.

**10. Contestación del Poder Ejecutivo local.** Mediante oficio SG-DGJ/1780/052024 recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintitrés de mayo de dos mil veinticuatro, José Pale García, en su carácter de Director General Jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, actuando en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad, dio contestación a la demanda, en los términos siguientes:

#### **En relación a los hechos.**

- Los hechos expresados por la promovente en el apartado “Cuarto” del escrito inicial de demanda, ni se afirman, ni se niegan, toda vez que son hechos que no resultan ser propios de la actual administración que dio inicio el uno de diciembre de dos mil dieciocho.
- Reconoce que en ejercicio de la atribución establecida en el artículo 49, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, el Poder Ejecutivo del Estado promulgó y publicó la Ley Número 643 de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, Veracruz, el veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés, bajo el número extraordinario 520, CCVIII, Tomo IX, en la Gaceta Oficial.

#### **Causa de improcedencia y sobreseimiento.**

- Tratándose de cuestiones donde se advierte la ausencia de conceptos de invalidez o causa de pedir en la demanda, resulta evidente que la autoridad judicial no puede suplir la deficiencia de la queja, puesto que como sucede en el caso concreto, es notoria la ausencia de argumentos y conceptos tendentes a evidenciar un agravio efectivo, por lo que debe sobreseerse en términos del artículo 19, fracción VIII, en relación con los numerales 20, fracciones II y III, y 22, fracción VII, de la ley reglamentaria en la materia.

#### **En relación con el acto cuya invalidez se demanda.**

- Los argumentos que se vierten en el escrito de demanda resultan inatendibles e inoperantes, porque los actos presuntamente de la Legislatura local en nada le reparan un perjuicio a su esfera de competencia o de atribuciones en lo que se prevé en el artículo 115 de la norma fundamental.
- Se advierte a dicho de la parte actora que la ley de ingresos tuvo modificaciones, cuestiones que se traducen en ajustes que se estimaron necesarios.
- Del artículo 107 de la Ley Orgánica del Municipio Libre (sic) se desprende que, es optativo realizar observaciones y es discrecional la facultad con la que cuenta la legislatura de la entidad para poder efectuar ajustes necesarios. En este caso, resulta evidente que la autoridad municipal plasma un aumento de cobro de contribuciones en su ley de ingresos del ejercicio dos mil veinticuatro, que de haber sido aprobadas por la legislatura éstas incluso podrían ser violatorias de los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, puesto que si se comparan las tarifas establecidas en ambas leyes, se advierte que en la propia ley de ingresos del municipio actor para el ejercicio de dos mil veintitrés se determinaron costos menores a los que pretende ahora el municipio actor.

De esa forma, se estima que los actos de los que se duele la autoridad municipal, son apegados a derecho y no vulneran ni infringen disposiciones ni principios consagrados en la norma fundamental, siendo notorio y evidente que la ley de ingresos rebasa y vulnera principios en materia tributaria que a criterio de la legislatura con base en la disposición citada con antelación estimó necesaria su modificación.

- Los argumentos y fundamentos planteados no abonan a una causa de pedir, ni evidencian un agravio real y material a su esfera jurídica respecto de su ámbito de atribuciones o de competencia. Puesto que no se advierte en qué medida se le ocasiona un perjuicio con el hecho de que el Congreso del Estado de Veracruz haya determinado no aumentar las tarifas que proponía y dejar subsistentes las que le propuso la autoridad municipal. Maxime que, tampoco se advierte una invasión a su esfera de competencia en relación a su cobro, ya que es el municipio quien hasta ahora sigue administrando y ejerciendo libremente su hacienda pública.

**11. Contestación del Poder Legislativo local.** Mediante oficio DA/LXVI/350/2024 depositado en la oficina de correos de la localidad el veintitrés de mayo de dos mil veinticuatro y recibido el seis de junio siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Leticia Cazarín Marcial, en su carácter de Jefa del Departamento de Amparos, en representación del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contestó lo siguiente:

**En relación con los hechos.**

- Afirma que el Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla, Veracruz de Ignacio de la Llave, por oficio número 283/2023 de veintiséis de septiembre de dos mil veintitrés, remitió dentro del plazo legal a esa representación su proyecto de ley de ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro, por un monto de \$704,257,903.23 (setecientos cuatro millones doscientos cincuenta y siete mil novecientos tres pesos 23/100 M.N.), aprobado en sesión de cabildo el quince de septiembre de dos mil veintitrés.
- La Diputación Permanente de la Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado, en sesión ordinaria celebrada el cuatro de octubre de dos mil veintitrés, conoció el proyecto de ley referido y acordó turnarlo a la Comisión Permanente de Hacienda Municipal para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, lo que se hizo del conocimiento de sus integrantes por oficio número SG-DP/2do./2do./092/2023 de esa misma fecha.
- Niega la violación planteada por el municipio actor, en el sentido de acusar al Congreso de actuar de manera ilegal y arbitraria. Lo anterior, toda vez que la determinación final del Congreso local fue resultado del análisis del proyecto presentado por el municipio, que desde un inicio no cumplió con la debida fundamentación y motivación necesaria para proponer sus aumentos, incentivando la determinación final de la dictaminadora y que fue avalada por el Congreso local, aprobándola en sesión plenaria.
- Afirma que la Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, expidió la Ley Número 643 de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro.
- Reitera su negativa respecto de la violación planteada por el municipio actor, ya que considera que la determinación final cumple con los principios de fundamentación y motivación que todo acto legislativo debe contener en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Federal, ya que la norma fue aprobada por el órgano constitucionalmente facultado para ello.

**Contestación a los conceptos de invalidez.**

- Los conceptos de invalidez que hace valer el municipio actor son insuficientes e infundados.
- Contrariamente a lo manifestado por el municipio, la expedición de la Ley Número 643 de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro, es un acto debidamente fundamentado y motivado; toda vez que fue expedido por la Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado en uso de las facultades que le otorga la ley.
- El acto cumple con los principios de fundamentación y motivación en términos del artículo 16 constitucional. La norma combatida fue aprobada por el Poder Legislativo del Estado de Veracruz y se cumplieron todos los requisitos relativos a cada una de las fases del proceso legislativo; esto es, se presentó una iniciativa por quien está facultado para ello; se dictaminó, analizó, discutió y aprobó por el Congreso del Estado de Veracruz; se promulgó por parte del Gobernador del Estado; se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz y, finalmente entró en vigor el día de su publicación el veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés.

- El artículo 115, párrafos tercero y cuarto, de la fracción IV, de la Constitución Federal señala que, en cuanto al proceso de fijación de las contribuciones, otorga a los municipios la competencia constitucional para proponer las cuotas y tarifas, a través de la iniciativa de la Ley de Ingresos y, a las legislaturas de los Estados, la de tomar la decisión final sobre tributos municipales, al tener la atribución de aprobar las leyes de ingresos de los municipios.
- En sesión ordinaria de veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés, el Pleno del Congreso del Estado de Veracruz observó el proyecto de dictamen que contienen las disposiciones que resultan aplicables y determinó la aprobación de la ley respectiva.
- El artículo 107 de la Ley Orgánica del Municipio Libre señala la posibilidad de ajustarlos a la medida que se estime necesario. No obstante, la modificación no se considera violatoria, toda vez que, la proyección de ingresos que se señala en esta ley aprobada contiene elementos que se corresponden con la realidad, al reflejar la capacidad recaudatoria de ingresos propios, las previsiones de los ajustes necesarios, estudiados y analizados por la dictaminadora y aprobada por el Congreso local, en el mismo sentido se agrega el porcentaje de derechos por referendos anuales conforme a lo establecido en el Código Hacendario Municipal para el Estado.
- La dictaminadora observó que el municipio actor en su proyecto de ley de ingresos no solventó lo ordenado por el numeral 109 de la Ley Orgánica del Municipio Libre; que contempla que, en la proposición de la creación de nuevos ingresos, aumentos de los existentes o cualquier otra modificación que afecten a los contribuyentes, establece que, los ayuntamientos fundarán el motivo en la exposición que envíen al Congreso del Estado.

Que el incremento que implica una alteración en todo el sistema de determinación y pago del impuesto, dado que los elementos de la contribución se encuentran estrechamente vinculados, de tal suerte que cualquier modificación que se haga al objeto, sujeto, base, tasa, tarifas, lugar o época de pago incide directamente en ese sistema de cuantificación. Luego al acrecentarse la base gravable del impuesto, ello hace necesario que también las tasas y tarifas de la contribución fueran revisadas y, en su caso, que se propusiera su modificación por parte de los ayuntamientos a fin de adecuarlas a la nueva situación de sus contribuyentes, desgravando así los efectos nocivos del incremento en los valores unitarios que sirven para el establecimiento de la base del tributo, porque de lo contrario, se rompe con los principios de proporcionalidad y equidad tributaria que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Es decir, que el proyecto presentado por el municipio actor, desde un inicio, y a consideración de la dictaminadora, no solventó lo ordenado por el numeral 109 de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

- Destaca que, en el caso se trata de una potestad tributaria compartida, y que la decisión final que corresponde a esa Legislatura se encuentra condicionada por la norma fundamental en el sentido de dar el peso suficiente a la facultad del municipio de presentar sus cuotas y tarifas; no obstante, el municipio actor debe motivar debidamente su actuación.

Debido a lo anterior, la dictaminadora determinó, -toda vez que no cumplieron con las observaciones de la ley aplicable- procedente a elaborar las adecuaciones pertinentes en términos del propio numeral 107, que permite tener por presentado el proyecto anual anterior y ajustarlo en la medida que estime conveniente.

Además, de que dichas adecuaciones y aumentos, lejos de afectar la hacienda municipal, representa un beneficio para la población, al no imponer tarifas excesivas -como era el caso-, como para el ayuntamiento, al establecer elementos que corresponden con la realidad, al reflejar la capacidad recaudatoria en ingresos propios, las previsiones y ajustes necesarios.

Que dicha determinación no afecta -de ninguna manera- la libre administración del municipio en forma directa y libre de los recursos que integran la Hacienda Municipal garantizados por la Constitución local. Toda vez que, la determinación final del Congreso Local fue resultado del análisis del proyecto presentado por el municipio, que como ya se dijo, no cumplió desde un inicio con la debida fundamentación y motivación necesaria para proponer sus aumentos, incentivando de esta manera la determinación final de la dictaminadora, avalada por el Congreso local en sesión plenaria de veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés.

**12. Opinión de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no emitió opinión en la presente controversia constitucional, a pesar de estar debidamente notificada.

**13. Audiencia y cierre de instrucción.** El nueve de agosto de dos mil veinticuatro se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos. En el mismo acto se declaró cerrada la instrucción.

### I. COMPETENCIA.

14. El 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 Mexicanos<sup>2</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>3</sup>, en relación con el punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General 1/2023<sup>4</sup>, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero del dos mil veintitrés, modificado el diez de abril de dos mil veintitrés, y publicado el catorce de abril de dos mil veinticuatro, toda vez que el Municipio actor promueve este medio de control constitucional contra **la expedición de la Ley Número 643 de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés, por el que modificó los artículos 6 y 12.**

### II. PRECISIÓN DE LA NORMA CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

15. Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, así como de la legitimación pasiva y activa, es preciso determinar cuál es el acto o actos concreta y específicamente impugnados por el municipio actor.

16. Del análisis integral tanto de la demanda como de las constancias que obran en el expediente se desprende que se impugna la **Ley Número 643 de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, publicada el veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés, por el que modificó los artículos 6 y 12.**

### III. OPORTUNIDAD.

17. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna.

18. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia establece en su fracción II, el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen normas generales,<sup>5</sup> el que se computará de la forma siguiente: Tratándose de normas generales 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.

19. En el caso concreto la Ley Número 643 de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, se publicó el viernes veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

20. De esta manera, **el plazo de treinta días para impugnar la referida ley transcurrió del martes dos de enero al martes trece de febrero de dos mil veinticuatro**; se descuenta del cómputo del plazo para tal efecto los días treinta y treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, que queda comprendido dentro del segundo periodo vacacional de este Alto Tribunal, así como el uno, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de enero, así como el tres, cuatro, cinco, diez y once de febrero de dos mil veinticuatro, por corresponder a sábados y domingos y días inhábiles; en términos de lo dispuesto en los artículos 2 y 3, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>6</sup> en relación con los diversos 3 y 143 de la Ley

<sup>2</sup> **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;

[...]

<sup>3</sup> **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.

[...]

<sup>4</sup> **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.

[...]

<sup>5</sup> **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

[...].

<sup>6</sup> **Artículo 2.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

**Artículo 3.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: [...]

II. Se contarán sólo los días hábiles, y

III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>7</sup> así como en el Punto Segundo del Acuerdo General 18/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.<sup>8</sup>

21. Por tanto, si la demanda se presentó el nueve de febrero de dos mil veinticuatro, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que su presentación es oportuna.

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA.

22. Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto procesal para el ejercicio de la acción.

23. Del escrito de demanda se advierte que quien promueve la controversia constitucional es la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla, Veracruz de Ignacio de la Llave, carácter que acredita copia certificada de Constancia de Mayoría y Validez de la Elección para la Presidencia Municipal de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y del Acta Número cuatro de la Sesión Ordinaria de Cabildo del referido municipio, de siete de febrero de dos mil veinticuatro por medio de la cual se resolvió la delegación de la representación jurídica del municipio a la misma, para el efecto de que presentara la controversia constitucional.

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

25. Por su parte, el Artículo 36, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, son atribuciones de la Presidenta o Presidente Municipal, la de asumir la representación jurídica del Ayuntamiento en los actos y hechos en que éste fuera parte, cuando el Síndico esté impedido legalmente para ello, se excuse o se niegue a asumirla, requiriéndose, en este último caso, la previa autorización del Cabildo.

26. Conforme al dispositivo referido, la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, comparece en nombre y representación del municipio actor, por tanto, tiene la legitimación necesaria para promover la presente controversia constitucional.

#### V. LEGITIMACIÓN PASIVA.

27. A continuación, se analizará la legitimación de las partes demandadas, atendiendo a que es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

28. Los artículos 10, fracción II, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, prevén quiénes tienen carácter de demandada o demandado y por conducto de quién pueden comparecer.<sup>9</sup>

29. Al respecto, cabe recordar que la norma cuya invalidez se demanda se encuentra contenida en la Ley Número 643 de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veinticuatro.

---

<sup>7</sup> **Artículo 3.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

**Artículo 143.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.

<sup>8</sup> **Segundo.** Se reforma el artículo 104 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, para quedar como sigue:

**Artículo 104.** Para los servidores públicos de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación serán días de descanso:

I. Los sábados;

II. Los domingos;

[...]

IV. El primero de enero;

[...]

<sup>9</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

[...]

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

[...]

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

**30.** Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a quienes el municipio actor les atribuyó la expedición de la Ley Número 643 de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, por el que modificó los artículos 6 y 12.

**31. Poder Legislativo local.** Leticia Cazarín Marcial dio contestación a la demanda, acreditando su personalidad con copia certificada de su nombramiento de once de enero de dos mil veintitrés como Jefa de Departamento de Amparos y del oficio número PRES-AEMS-1633-2023 de siete de noviembre de dos mil veintitrés, mediante el cual la Presidenta de la Mesa Directiva de la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave le delega la representación de jurídica, para atención de asuntos legales en su aspecto contencioso jurisdiccional o de cualquier índole, en los que ese poder sea parte, ejerciendo todas las acciones necesarias para proteger el interés jurídico del mismo.

**32.** Ahora, el artículo 24, fracción I<sup>10</sup> de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece que el Presidente de la Mesa Directiva será el Presidente del Congreso del Estado y representará legalmente al Estado y podrá delegar dicha función al servidor público que designe, lo que ocurre en el caso, por lo que, si Leticia Cazarín Marcial es quien tiene delegada esa función, tiene legitimación para actuar en su representación.

**33. Poder Ejecutivo local.** José Pale García dio contestación a la demanda, acreditando su personalidad con copia certificada del nombramiento como Director General Jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de veinte de marzo de dos mil veinte.

**34.** Al respecto, los artículos 8, fracción X<sup>11</sup>; y 17<sup>12</sup> de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; 15<sup>13</sup> del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno y 32<sup>14</sup> del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establecen que el Titular del Poder Ejecutivo podrá designar a quien lo represente en las controversias que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como que el titular de la Secretaría podrá representar legalmente al Gobierno del Estado y al Gobernador ante cualquier instancia e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica. Y el titular de la Dirección General Jurídica podrá representar legalmente al Gobierno del Estado y al Gobernador. En ese orden de ideas, tiene legitimación pasiva.

## VI. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

**35.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la controversia constitucional son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

**36.** En el presente medio de control constitucional, tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo formularon causales de improcedencia.

---

<sup>10</sup> **Artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.** El presidente de la Mesa Directiva, fungirá como Presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes:

I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el (sic) Servidor Público que designe, mediante acuerdo escrito; (...).

<sup>11</sup> **Artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.** El Titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá: (...)

X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35 fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado; (...)

<sup>12</sup> **Artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.** La Secretaría de Gobierno es la dependencia responsable de coordinar la política interna de la Entidad y tendrá la competencia que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, esta ley y demás legislación aplicables.

<sup>13</sup> **Artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.** El titular de la Secretaría tendrá las facultades siguientes: (...)

XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado y al Gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este Reglamento; así como presentar denuncias o querrelas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar jueces o magistrados, e interponer todo tipo de recursos. (...)

<sup>14</sup> **Artículo 32 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.** El titular de la Dirección General Jurídica tendrá las facultades siguientes: (...)

III. Representar legalmente al Gobierno del Estado y al Gobernador en términos del artículo 15 fracción XXXII del presente Reglamento; (...).

### VI.1. Única causal de improcedencia formulada por el Poder Ejecutivo.

37. Refiere el Ejecutivo local que se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII<sup>15</sup>, en relación con los numerales 20, fracciones II y III<sup>16</sup>, y 22, fracción VII<sup>17</sup>, de la Ley Reglamentaria de la materia, por la ausencia de conceptos de invalidez o causa de pedir en la demanda.

38. Esta causal es **infundada** y debe desestimarse, porque de la demanda de controversia constitucional se advierte que el municipio actor aduce la transgresión del principio de libre hacienda municipal, contenida en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal; además de que, la existencia (o no) de violaciones a dicho ordenamiento es un tema que está relacionado con el fondo de la controversia, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando.<sup>18</sup>

39. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado en la controversia constitucional, ni advertirse alguno de oficio, este Tribunal Pleno procede a realizar el estudio de fondo.

### VII. ESTUDIO DE FONDO.

40. A continuación, se analizarán los planteamientos formulados en los conceptos de invalidez de la demanda que dio origen a la presente controversia.

41. El municipio accionante aduce, principalmente en sus conceptos de invalidez formulados que, el actuar del Congreso del Estado viola los principios de legalidad, seguridad jurídica y libertad hacendaria municipal, al realizar modificaciones a la ley de ingresos presentada sin cumplir la debida fundamentación y motivación respecto del cobro de impuesto sobre traslado de dominio y las tasas para el cobro de los derechos por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones, así como el pago respecto de los derechos por refrendos anuales de la licencia de funcionamiento, ambos respecto de establecimientos o locales comerciales que enajenen o no bebidas alcohólicas.

42. Señala que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el municipio puede administrar libremente su hacienda proponiendo a las legislaturas las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, etc.; así como, que serán las legislaturas locales las que aprueben las leyes de ingresos.

43. Refiere que, el artículo 71, fracciones I, V y VII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece que los ayuntamientos estarán investidos de personalidad jurídica, recaudarán y administrarán en forma directa y libre los recursos que integren la hacienda municipal y que si bien, es facultad del Congreso de local quien apruebe la ley de ingresos, conforme lo establecido en el artículo 107 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, en caso de que haga observaciones, debe comunicarlas al Ayuntamiento a más tardar el treinta de octubre, apoyándose de argumentos objetivos y razonables; lo que en el caso concreto no ocurrió.

44. Aduce que la falta de fundamentación y motivación de referencia implica una violación directa a los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no justificó dicha legislatura porque los porcentajes y tasas de cobro de los diversos impuestos y derechos propuestos por el municipio eran inadecuados, por lo que únicamente los modificó de manera arbitraria.

45. Ahora bien, respecto a la motivación que debe existir por parte del Congreso local al modificar las propuestas de leyes de ingresos municipales, este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 20/2020<sup>19</sup>, reiteró la metodología sustentada en diversos precedentes sobre cómo se debían analizar las modificaciones hechas por el Congreso de un Estado a una propuesta de ley de ingresos municipal y si este cambio tuvo una motivación objetiva y razonable conforme al artículo 115 constitucional.

<sup>15</sup> **ARTÍCULO 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

**VIII.** Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y [...]

<sup>16</sup> **ARTÍCULO 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: [...]

**II.** Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

**III.** Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y [...]

<sup>17</sup> **ARTÍCULO 22.** El escrito de demanda deberá señalar: [...]

**VII.** Los conceptos de invalidez.

<sup>18</sup> Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 92/99, Novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, pág. 710, con el registro digital 193266, que es del rubro siguiente: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**"

<sup>19</sup> Resuelta en sesión de diecinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas (Ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

46. Se precisó que el artículo 115, fracción IV, párrafo primero, de la Constitución Federal establece, en esencia, que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales y c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

47. Se argumentó que el párrafo segundo de la fracción IV prohíbe a la Federación limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.

48. Asimismo, que el conjunto de las previsiones referidas configura una serie de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario en favor de las haciendas municipales que, por otro lado, acentúan que en este proceso de regulación el Congreso local actúa como representante de los intereses de los ciudadanos.

49. Se dijo que la regulación de 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, debe ser necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario.

50. Mientras en un procedimiento ordinario la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación del documento ante la cámara decisoria, en el caso que nos ocupa, la propuesta presentada por el 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.

51. Es por ello que, se ha afirmado que nos encontramos ante una **potestad tributaria compartida**, pues en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 constitucional, la potestad tributaria 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 iniciativa.

52. En consecuencia, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura estatal, 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.

53. Este criterio se encuentra reflejado en la jurisprudencia P./J. 111/2006, de rubro y texto siguientes:

**“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.** La regulación de 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, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí 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 el caso de que se aparte de la propuesta municipal.”<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, Página: 1129, Registro: 174091.

54. También, en el mismo sentido, resulta orientadora la jurisprudencia P./J. 112/2006, cuyos rubro y texto se transcriben:

**“HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.** El precepto constitucional citado divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de los 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, pues mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, conforme a la tesis P./J. 124/2004, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123, con el rubro: ‘HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.’, las Legislaturas Estatales sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a 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, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.”<sup>21</sup>

55. El 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 concreto, es necesario abundar en estos criterios de razonabilidad adoptados por el Tribunal en Pleno.

56. Lo anterior es así, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento, o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

57. Por ello, es pertinente tener en cuenta ciertos parámetros que ayuden a ponderar las facultades en conflicto sin caer, por un lado, en una regla general que implique la mera verificación superficial de la existencia o inexistencia de cualquier tipo de justificación, o por otro, exigir en todos los casos una valoración pormenorizada y detallada que implique un pronunciamiento de política tributaria respecto de las decisiones tomadas por las Legislaturas estatales, motivo por el cual, para realizar esta armonización, debemos dar especial relevancia al criterio de la razonabilidad, lo que nos permitirá determinar, en su caso, la arbitrariedad del legislador.

58. La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura local en torno a los ingresos municipales, que se encuentra estructurada en la fracción IV del artículo 115 constitucional, lleva a este Alto Tribunal a considerar que dicha relación debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos.

59. Se dice que existe un diálogo porque 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.

60. Así pues, el estándar de motivación exigible a los Congresos locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento, o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

<sup>21</sup> Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, Página: 41131, Registro: 174089.

61. En ese orden de ideas, esta Suprema Corte de Justicia ha determinado que la reflexión debe estar centrada en torno a dos ejes: **i) el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio y, ii) la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio.**

62. El primer elemento articulador, a tomar en cuenta consiste en el grado de distanciamiento de la ley finalmente aprobada respecto de la iniciativa del Municipio, pues en la medida que aquél aumente y redunde en la afectación de la recaudación de dicho nivel de gobierno generará una obligación para el Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio.

63. Por otra parte, el segundo elemento a considerar es el grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio.

64. Tomando en cuenta la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos:

a) Ausencia de motivación. Si bien los Municipios tienen facultades constitucionales para proponer sus leyes de ingresos, **la motivación de sus iniciativas no es un requisito constitucional** y, por tanto, **no es un elemento que, con base en su ausencia, justifique el rechazo de las propuestas del Municipio**, sin embargo, esto tampoco implica que debe caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta.

En estas circunstancias, **el Congreso sólo deberá expresar en forma concisa, pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio.**

b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos. En tales casos, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos.

c) Motivación técnica. En los casos en que se formulen iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con equivalentes argumentos técnicos o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella, con las acotaciones siguientes:

El criterio que se ha plasmado es cualitativo y no cuantitativo, es decir, para la aplicación de este debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a la cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia.

1) Bajo los términos indicados, la motivación del Congreso local deberá darse, fundamentalmente, en los argumentos sustentados en los debates llevados a cabo en la respectiva Comisión de dictamen legislativo, pues como ha sostenido esta Suprema Corte, la consideración y discusión cuidadosa de las iniciativas de ley municipales sería muy larga y compleja si tuviera que darse a nivel plenario en los Congresos estatales, debiendo destacar que el trabajo de las Comisiones legislativas favorece la adecuada división del trabajo en el seno de la Legislatura y permite la interacción adecuada entre los diputados que tienen un mayor conocimiento en materias específicas.

2) Resultan aplicables las jurisprudencias P./J. 113/2006 y P./J. 114/2006, cuyos rubro y texto son los siguientes:

**“HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.** La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar

el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella.<sup>22</sup>

**“HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON CRITERIOS DE CARÁCTER CUALITATIVO Y NO CUANTITATIVO, CON BASE EN LOS CUALES DEBE DETERMINARSE LA RAZONABILIDAD DE LA MOTIVACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES.** El grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por éste son considerados como herramientas que pueden auxiliar a evaluar la motivación exigible a las Legislaturas Estatales; sin embargo, debe enfatizarse que estos criterios son de carácter cualitativo y no cuantitativo, es decir, para su aplicación debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a su cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia, de ahí que un argumento desarrollado extensamente, pero sin contenido sustancial, podrá desvirtuarse por otro más breve que sea esencial. Por otra parte, debe destacarse que la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo que implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que su revisión minuciosa, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no será motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso.<sup>23</sup>

3) Así, con base en el estándar desarrollado por este Tribunal Pleno, corresponde ahora analizar si la actuación de la Legislatura se ajustó a la potestad tributaria compartida que establece la Constitución Federal.

4) Para ello, en primer lugar, debe advertirse el grado de distanciamiento entre la iniciativa propuesta por el municipio actor y lo aprobado por el Congreso estatal demandado.

5) Como se precisó, el Municipio actor promovió la presente controversia constitucional porque expedirse la Ley número 643 de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, se modificaron los artículos 6 y 12 relacionado con el cobro de impuesto sobre traslado de dominio y las tasas para el cobro de los derechos por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones, así como el pago de los derechos por referendos anuales de la licencia de funcionamiento, ambos respecto de establecimientos o locales comerciales que no enajenen o sí enajenen bebidas alcohólicas, con relación a la iniciativa presentada por el mismo accionante.

<sup>22</sup> Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, Página: 1127, Registro: 174092.

<sup>23</sup> Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, Página: 1126, Registro: 174093.

6) Dicho lo anterior, resulta necesario comparar el artículo en cuestión conforme a la propuesta del Municipio y el texto que fue finalmente aprobado por el Congreso del Estado, para lo cual se realiza la siguiente tabla comparativa:

Norma propuesta del Municipio	Norma aprobada por el Congreso																																																																																																
<p><b>“Artículo 6.-</b> El Impuesto Sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles se causará, liquidará y pagará aplicando a la base gravable determinada, la tasa de <b>diez</b> al millar.</p>	<p><b>“Artículo 6.-</b> El Impuesto Sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles se causará, liquidará y pagará aplicando a la base gravable determinada, la tasa de cinco al millar.</p>																																																																																																
<p><b>Artículo 12<sup>24</sup>.</b>- Los Derechos por Registro y Refrendo Anual de toda actividad económica se causarán y pagarán, en UMAs, conforme a lo siguiente:</p> <p>I. Por la expedición de licencias y refrendo para el funcionamiento de establecimientos o locales comerciales que <b>NO</b> enajenen bebidas alcohólicas, se pagarán las cuotas siguientes:</p> <table border="1" data-bbox="215 699 808 1770"> <thead> <tr> <th data-bbox="215 699 673 814">Giro</th> <th data-bbox="680 699 808 814">Costo de la licencia en UMAs</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Abarrotes mayoristas</td><td>35</td></tr> <tr><td>Abarrotes minoristas, venta de frutas y verduras, miscelánea, dulcerías minoristas</td><td>7</td></tr> <tr><td>Agencias automotrices</td><td>320</td></tr> <tr><td>Agencias de viajes y turismo</td><td>8</td></tr> <tr><td>Almacenes mayoristas (ropa, bebidas no alcohólicas, productos nutricionales)</td><td>45</td></tr> <tr><td>Balneario</td><td>30</td></tr> <tr><td>Bodegas</td><td>110</td></tr> <tr><td>Cadena de roscerías</td><td>35</td></tr> <tr><td>Cadena de carnicerías</td><td>50</td></tr> <tr><td>Carnicerías</td><td>9</td></tr> <tr><td>Casas de empeño, servicios financieros y de seguros</td><td>110</td></tr> <tr><td>Comercializadoras farmacéuticas</td><td>58</td></tr> <tr><td>Consultorios médicos</td><td>12</td></tr> <tr><td>Despachos contables, jurídicos</td><td>7</td></tr> <tr><td>Desperdicios industriales</td><td>9</td></tr> <tr><td>Dulcerías mayoristas</td><td>15</td></tr> <tr><td>Elaboración de puros</td><td>10</td></tr> <tr><td>Estacionamientos</td><td>9</td></tr> <tr><td>Estancias sin venta de alimentos y bebidas</td><td>25</td></tr> <tr><td>Estética, peluquería, barbería</td><td>8</td></tr> <tr><td>Expendios</td><td>8</td></tr> <tr><td>Farmacias</td><td>12</td></tr> <tr><td>Ferreterías, refaccionarias</td><td>10</td></tr> </tbody> </table>	Giro	Costo de la licencia en UMAs	Abarrotes mayoristas	35	Abarrotes minoristas, venta de frutas y verduras, miscelánea, dulcerías minoristas	7	Agencias automotrices	320	Agencias de viajes y turismo	8	Almacenes mayoristas (ropa, bebidas no alcohólicas, productos nutricionales)	45	Balneario	30	Bodegas	110	Cadena de roscerías	35	Cadena de carnicerías	50	Carnicerías	9	Casas de empeño, servicios financieros y de seguros	110	Comercializadoras farmacéuticas	58	Consultorios médicos	12	Despachos contables, jurídicos	7	Desperdicios industriales	9	Dulcerías mayoristas	15	Elaboración de puros	10	Estacionamientos	9	Estancias sin venta de alimentos y bebidas	25	Estética, peluquería, barbería	8	Expendios	8	Farmacias	12	Ferreterías, refaccionarias	10	<p><b>Artículo 12.-</b> Los Derechos por Registro y Refrendo Anual de toda actividad económica se causarán y pagarán, en UMAs, conforme a lo siguiente:</p> <p>I. Por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales con giros comerciales que enajenen o expendan bebidas alcohólicas, se pagarán las cuotas siguientes:</p> <table border="1" data-bbox="815 730 1401 1770"> <thead> <tr> <th data-bbox="815 730 1273 835">Giro</th> <th data-bbox="1279 730 1401 835">Costo de la licencia en UMAs</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Abarrotes con venta de cerveza</td><td>35</td></tr> <tr><td>Abarrotes con venta de cerveza, vinos y licores</td><td>100</td></tr> <tr><td>Agencias</td><td>250</td></tr> <tr><td>Almacenes o Distribuidores</td><td>250</td></tr> <tr><td>Billares</td><td>200</td></tr> <tr><td>Cantinas o bares</td><td>200</td></tr> <tr><td>Centros de eventos sociales</td><td>250</td></tr> <tr><td>Centros deportivos o recreativos</td><td>250</td></tr> <tr><td>Centros nocturnos y cabarets</td><td>1,000</td></tr> <tr><td>Cervecerías</td><td>100</td></tr> <tr><td>Clubes sociales</td><td>175</td></tr> <tr><td>Depósitos</td><td>75</td></tr> <tr><td>Discotecas</td><td>625</td></tr> <tr><td>Hoteles y moteles</td><td>200</td></tr> <tr><td>Kermeses, ferias y bailes públicos</td><td>125</td></tr> <tr><td>Licorerías</td><td>115</td></tr> <tr><td>Loncherías, taquerías, marisquerías, fondas, coctelerías, torterías, pizzerías y similares</td><td>75</td></tr> <tr><td>Minisúper</td><td>150</td></tr> <tr><td>Peñas, canta bar, café bar, video bar y café cantante</td><td>150</td></tr> <tr><td>Restaurante</td><td>150</td></tr> <tr><td>Restaurante-bar</td><td>200</td></tr> <tr><td>Servicar</td><td>150</td></tr> <tr><td>Supermercados</td><td>250</td></tr> </tbody> </table>	Giro	Costo de la licencia en UMAs	Abarrotes con venta de cerveza	35	Abarrotes con venta de cerveza, vinos y licores	100	Agencias	250	Almacenes o Distribuidores	250	Billares	200	Cantinas o bares	200	Centros de eventos sociales	250	Centros deportivos o recreativos	250	Centros nocturnos y cabarets	1,000	Cervecerías	100	Clubes sociales	175	Depósitos	75	Discotecas	625	Hoteles y moteles	200	Kermeses, ferias y bailes públicos	125	Licorerías	115	Loncherías, taquerías, marisquerías, fondas, coctelerías, torterías, pizzerías y similares	75	Minisúper	150	Peñas, canta bar, café bar, video bar y café cantante	150	Restaurante	150	Restaurante-bar	200	Servicar	150	Supermercados	250
Giro	Costo de la licencia en UMAs																																																																																																
Abarrotes mayoristas	35																																																																																																
Abarrotes minoristas, venta de frutas y verduras, miscelánea, dulcerías minoristas	7																																																																																																
Agencias automotrices	320																																																																																																
Agencias de viajes y turismo	8																																																																																																
Almacenes mayoristas (ropa, bebidas no alcohólicas, productos nutricionales)	45																																																																																																
Balneario	30																																																																																																
Bodegas	110																																																																																																
Cadena de roscerías	35																																																																																																
Cadena de carnicerías	50																																																																																																
Carnicerías	9																																																																																																
Casas de empeño, servicios financieros y de seguros	110																																																																																																
Comercializadoras farmacéuticas	58																																																																																																
Consultorios médicos	12																																																																																																
Despachos contables, jurídicos	7																																																																																																
Desperdicios industriales	9																																																																																																
Dulcerías mayoristas	15																																																																																																
Elaboración de puros	10																																																																																																
Estacionamientos	9																																																																																																
Estancias sin venta de alimentos y bebidas	25																																																																																																
Estética, peluquería, barbería	8																																																																																																
Expendios	8																																																																																																
Farmacias	12																																																																																																
Ferreterías, refaccionarias	10																																																																																																
Giro	Costo de la licencia en UMAs																																																																																																
Abarrotes con venta de cerveza	35																																																																																																
Abarrotes con venta de cerveza, vinos y licores	100																																																																																																
Agencias	250																																																																																																
Almacenes o Distribuidores	250																																																																																																
Billares	200																																																																																																
Cantinas o bares	200																																																																																																
Centros de eventos sociales	250																																																																																																
Centros deportivos o recreativos	250																																																																																																
Centros nocturnos y cabarets	1,000																																																																																																
Cervecerías	100																																																																																																
Clubes sociales	175																																																																																																
Depósitos	75																																																																																																
Discotecas	625																																																																																																
Hoteles y moteles	200																																																																																																
Kermeses, ferias y bailes públicos	125																																																																																																
Licorerías	115																																																																																																
Loncherías, taquerías, marisquerías, fondas, coctelerías, torterías, pizzerías y similares	75																																																																																																
Minisúper	150																																																																																																
Peñas, canta bar, café bar, video bar y café cantante	150																																																																																																
Restaurante	150																																																																																																
Restaurante-bar	200																																																																																																
Servicar	150																																																																																																
Supermercados	250																																																																																																

<sup>24</sup> En la página 7 de la demanda se advierte que, en la tabla donde el municipio actor desglosa el contenido de los artículos respecto de los cuales controvierte la modificación realizada por el Congreso Local, el municipio refiere en la segunda línea de la tabla, como artículo 6, no obstante en líneas subsiguientes, precisa que el contenido corresponde al artículo 12, por lo que para claridad en el análisis se ajusta dicha referencia en la tabla transcrita.

Fondas, venta de antojitos, tortas, taquerías, hamburguesas, hotdogs, etc.	10
Funerarias	10
Gaseras	60
Gasolineras	60
Gimnasio	7
Guarderías	10
Hotel, motel sin venta de bebidas alcohólicas	100
Joyería, relojerías y venta de oro	25
Material reciclado	15
Materiales para construcción	10
Mensajería y paquetería	30
Mercerías mayoristas	40
Molino de nixtamal	6
Mueblería	10
Notaria	7
Óptica	13
Panadería	8
Papelería mayorista	22
Pinturas y solventes	13
Pizzerías	100
Purificadora de agua	16
Regalos y novedades	6
Renta de computadoras, videojuegos, renta de internet	8
Reparadora de calzado	6
Restaurante sin venta de bebidas	100
Rosticerías	10
Salones de fiesta	35
Servicio de transporte	30
Servicios bancarios	215
Servicios médicos	20
Spa	21
Talleres mecánicos	10
Tiendas departamentales	160
Tortillerías	8
Venta de artículos químicos y agroquímicos	7
Venta de autos seminuevos y usados	65
Venta de motos	48
Venta de frutas y verduras minoristas	7
Venta de llantas y rines	12
Venta de pisos y azulejos	55
Venta de productos para el campo	8
Venta de ropa	10
Veterinarias	10
Zapaterías	25

<p><b>II.-</b> Los derechos por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones para para el funcionamiento de establecimientos o locales con giros comerciales que enajenen o expendan bebidas alcohólicas, se pagarán las cuotas siguientes:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Giro</th> <th style="text-align: center;">Costo de la licencia en UMAs</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Abarrotes con venta de cerveza en envase cerrado</td><td style="text-align: center;">70</td></tr> <tr><td>Abarrotes con venta de cerveza, vinos y licores</td><td style="text-align: center;">200</td></tr> <tr><td>Agencias</td><td style="text-align: center;">500</td></tr> <tr><td>Almacenes o Distribuidores</td><td style="text-align: center;">500</td></tr> <tr><td>Billares</td><td style="text-align: center;">400</td></tr> <tr><td>Cantinas o bares</td><td style="text-align: center;">400</td></tr> <tr><td>Centros de eventos sociales</td><td style="text-align: center;">500</td></tr> <tr><td>Centros deportivos o recreativos</td><td style="text-align: center;">500</td></tr> <tr><td>Centros nocturnos y cabarets</td><td style="text-align: center;">2,000</td></tr> <tr><td>Cervecerías</td><td style="text-align: center;">200</td></tr> <tr><td>Clubes sociales</td><td style="text-align: center;">350</td></tr> <tr><td>Depósitos</td><td style="text-align: center;">150</td></tr> <tr><td>Discotecas</td><td style="text-align: center;">1250</td></tr> <tr><td>Hoteles y moteles</td><td style="text-align: center;">400</td></tr> <tr><td>Kermeses, ferias y bailes públicos</td><td style="text-align: center;">250</td></tr> <tr><td>Licorerías</td><td style="text-align: center;">230</td></tr> <tr><td>Loncherías, taquerías, marisquerías, fondas, coctelerías, torterías, pizzerías y similares</td><td style="text-align: center;">150</td></tr> <tr><td>Minisúper</td><td style="text-align: center;">300</td></tr> <tr><td>Peñas, canta bar, café bar, video bar y café cantante</td><td style="text-align: center;">300</td></tr> <tr><td>Restaurante</td><td style="text-align: center;">300</td></tr> <tr><td>Restaurante-bar</td><td style="text-align: center;">400</td></tr> <tr><td>Servicar</td><td style="text-align: center;">300</td></tr> <tr><td>Supermercados</td><td style="text-align: center;">500</td></tr> </tbody> </table>	Giro	Costo de la licencia en UMAs	Abarrotes con venta de cerveza en envase cerrado	70	Abarrotes con venta de cerveza, vinos y licores	200	Agencias	500	Almacenes o Distribuidores	500	Billares	400	Cantinas o bares	400	Centros de eventos sociales	500	Centros deportivos o recreativos	500	Centros nocturnos y cabarets	2,000	Cervecerías	200	Clubes sociales	350	Depósitos	150	Discotecas	1250	Hoteles y moteles	400	Kermeses, ferias y bailes públicos	250	Licorerías	230	Loncherías, taquerías, marisquerías, fondas, coctelerías, torterías, pizzerías y similares	150	Minisúper	300	Peñas, canta bar, café bar, video bar y café cantante	300	Restaurante	300	Restaurante-bar	400	Servicar	300	Supermercados	500	<p><b>II.-</b> Por anuncios comerciales y publicidad se cobrará por la autorización respectiva, de acuerdo a las cuotas siguientes:</p> <p><b>a)</b> Por la colocación de anuncios comerciales en la vía pública o tenga efectos sobre ésta, repercutiendo en la imagen urbana, de cuatro a ocho UMAs, anualmente;</p> <p><b>b)</b> Por la colocación eventual de anuncios comerciales en la vía pública o tenga efectos sobre ésta, repercutiendo en la imagen urbana, dos UMAs por evento;</p> <p><b>c)</b> Por el anuncio de eventos en altavoz móvil, dos UMAs por evento; y,</p> <p><b>d)</b> Por la colocación de anuncios comerciales en el interior o exterior de vehículos en los que se preste el servicio de transporte público de pasajeros, tres UMAs, anualmente”</p>
Giro	Costo de la licencia en UMAs																																																
Abarrotes con venta de cerveza en envase cerrado	70																																																
Abarrotes con venta de cerveza, vinos y licores	200																																																
Agencias	500																																																
Almacenes o Distribuidores	500																																																
Billares	400																																																
Cantinas o bares	400																																																
Centros de eventos sociales	500																																																
Centros deportivos o recreativos	500																																																
Centros nocturnos y cabarets	2,000																																																
Cervecerías	200																																																
Clubes sociales	350																																																
Depósitos	150																																																
Discotecas	1250																																																
Hoteles y moteles	400																																																
Kermeses, ferias y bailes públicos	250																																																
Licorerías	230																																																
Loncherías, taquerías, marisquerías, fondas, coctelerías, torterías, pizzerías y similares	150																																																
Minisúper	300																																																
Peñas, canta bar, café bar, video bar y café cantante	300																																																
Restaurante	300																																																
Restaurante-bar	400																																																
Servicar	300																																																
Supermercados	500																																																
<p>Los derechos por refrendos anuales de la licencia de funcionamiento para establecimientos o locales comerciales que enajenen bebidas alcohólicas se calcularán a razón de un 25% del costo de la licencia.</p>																																																	
<p>La cedula de empadronamiento, para todos los establecimientos o locales comerciales tendrá un costo de 25 UMAs”.</p>																																																	

**65.** Los artículos en cuestión prevén diversas tasas aplicables para calcular a la tasa del impuesto al traslado de dominio y del cobro de derechos por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales con giros comerciales que enajenen o expidan bebidas alcohólicas; así como de refrendos anuales de los mismos, en relación con establecimientos o locales comerciales que enajenen bebidas alcohólicas.

- 66.** El artículo 6 propuesto por el municipio en su iniciativa de ley de ingresos preveía una tasa de diez al millar, aplicable al impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles.
- 67.** Por lo que hace, al artículo 12, este contenía dos fracciones y dos párrafos.
- 68.** La fracción I, establecía un pago de derechos por la expedición de licencias y refrendo para el funcionamiento de establecimientos o locales comerciales que **no** enajenen bebidas alcohólicas, con base en un tabulador de cuotas<sup>25</sup>.
- 69.** La fracción II, establecía un pago de derechos por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones para para el funcionamiento de establecimientos o locales con giros comerciales que enajenen o expendan bebidas alcohólicas, precisando las cuotas en el tabulador correspondiente.<sup>26</sup>
- 70.** Finalmente, el primer párrafo preveía, el pago de derechos por refrendos anuales de la licencia de funcionamiento para establecimientos o locales comerciales que enajenen bebidas alcohólicas, que se calcularía a razón de un 25% del costo de la licencia y, el segundo párrafo, establecía un costo de 25 UMA's para la cédula de empadronamiento, para todos los establecimientos o locales comerciales.
- 71.** Ahora bien, el artículo 6 aprobado por la legislatura en la Ley número 643 de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave estableció una tasa de cinco al millar, aplicable al impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles.
- 72.** Como se puede advertir, de la comparación entre la propuesta municipal y lo aprobado, se aprecia que hubo una reducción en la tasa aplicable, que es la mitad de lo previsto en la propuesta.
- 73.** Por lo que hace al artículo 12, tenemos que la fracción I, prevé el cobro de los derechos por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales con giros comerciales que enajenen o expendan bebidas alcohólicas, con base en un tabulador<sup>27</sup>. No obstante, de la lectura del proyecto, es posible advertir que, en su propuesta el municipio agregó una nueva fracción I y recorrió el texto, de manera que la fracción II del proyecto, es similar a la fracción I, que fue publicada, a excepción del tabulador, en el que, había previsto costos duplicados respecto de los que fueron publicados, que corresponden a la mitad<sup>28</sup>.
- 74.** Ahora bien, la propuesta del municipio es totalmente diferente, pues como ya se dijo en el párrafo 68, aquella establecía un pago de derechos por la expedición de licencias y refrendo para el funcionamiento de establecimientos o locales comerciales que **no** enajenen bebidas alcohólicas y un tabulador, misma que puede presumirse fue eliminada.
- 75.** En cuanto a la fracción II, publicada por el Congreso local, esta prevé el cobro de autorizaciones por anuncios comerciales y publicidad.
- 76.** En este caso, como en el de los dos últimos párrafos que previó el municipio actor, podemos decir que el distanciamiento es total, pues podría sugerirse que eliminó el supuesto de cobro propuesto por el municipio actor, debido a que eliminó de la propuesta dos hechos imponibles: i) el pago de derechos por refrendos anuales de la licencia de funcionamiento para establecimientos o locales comerciales que enajenen bebidas alcohólicas, que se calcularía a razón de un 25% del costo de la licencia y, ii) el costo de 25 UMA's para la cédula de empadronamiento, para todos los establecimientos o locales comerciales.
- 77.** Dicho todo lo anterior y una vez verificado cuál fue el distanciamiento entre la propuesta del municipio actor y la aprobada por el congreso demandado, es necesario advertir la motivación de la propuesta municipal respecto de su ley de ingresos.
- 78.** Recordemos que la ausencia de motivación de una ley de ingresos municipal no constituye *per se* una justificación automática para el rechazo de la propuesta del municipio, sino que, en todo caso, ello redundará en que el estándar de motivación exigible al Congreso local se limite a expresar en forma concisa, pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio.

<sup>25</sup> Visible en las fojas 30 a 32 de este proyecto, mismas que se pueden corroborar en el tabulador contenido en las páginas 7-10 de la demanda.

<sup>26</sup> Visible en las fojas 32 y 33 de este proyecto, mismas que se pueden corroborar en el tabulador contenido en las páginas 10 y 11 de la demanda.

<sup>27</sup> Visible en las fojas 30 y 31 de este proyecto, mismas que se pueden corroborar en el referido artículo 12 de la Ley número 643 de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla que fue publicada.

<sup>28</sup> Visible en las fojas 32 y 33 de este proyecto, mismas que se pueden corroborar en tabulador contenido en las páginas 10 y 11 de la demanda.

79. Al respecto, veamos el grado de motivación desarrollado por el Municipio en su iniciativa de ley de ingresos respecto a los impuestos y pago de derechos en cuestión, en cuya exposición de motivos<sup>29</sup>, señaló lo siguiente:



## PROYECTO DE LEY DE INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2024



**M04 - EXPOSICION DE MOTIVOS (PARA CAMBIOS A LA LEY DE INGRESOS Y/O CODIGO HACENDARIO)**

Clave Geográfica:

Fecha de elaboración:

EXPOSICION DE MOTIVOS ( PARA CAMBIOS A LA LEY DE INGRESOS Y/O CODIGO HACENDARIO)
<p>En referencia a la modificación a la tasa de cobro por el Impuesto de Traslación de dominio, se hace mención que para no afectar a la población en general del Municipio actualizando los valores catastrales, se solicita la actualización de la tasa de Impuesto de Traslación de Dominio, dicha tasa ha quedado desactualizada con el paso de los años, puesto que por mas de 20 años no ha sufrido modificaciones, el actualizar esta tasa genera un incremento a la captación sin ocasionar descontento a la población del Municipio, ya que no es un impuesto que se tenga que pagar año con año, sino solo al momento de realizar algún movimiento notarial.</p>
<p>En referencia a la actualización de cuotas de los establecimientos o locales comerciales, se hace la actualización de los giros que no venden bebidas alcohólicas, además de la mención del porcentaje de refrendo para aquellos comercios que enajenen bebidas alcohólicas. Con la finalidad de tener la certeza jurídica en cuanto a los pagos que los comercios vienen realizando</p>



H. AYUNTAMIENTO DE  
SAN ANDRÉS TUXTLA, VER.  
2022 - 2025  
**TESORERÍA**

PRESIDENTA MUNICIPAL  
*Dr. María Elena Solana Calzada*  
DRA. MARÍA ELENA SOLANA CALZADA



H. AYUNTAMIENTO DE  
SAN ANDRÉS TUXTLA, VER.  
2022 - 2025  
**PRESIDENCIA MUNICIPAL**

TESORERO MUNICIPAL  
*L.C. Marcos Vichique Hernández*  
L.C. MARCOS VICHIQUE HERNANDEZ

80. Como se puede advertir, la motivación del Municipio actor respecto al impuesto predial que se analiza fue **básica**, pues sólo señaló que la modificación a la tasa de cobro del impuesto de traslado de dominio, refiere que para no afectar a la población en general del municipio actualizando los valores catastrales, se solicita la actualización del impuesto referido, ya que la tasa ha estado desactualizada por más de veinte años, aunado a que la captación será un impuesto que se deberá pagar únicamente al momento de realizar algún movimiento notarial y no año con año.

81. Y respecto a la actualización de las cuotas de los establecimientos locales y comerciales, adujo que la actualización de los giros que no venden bebidas alcohólicas y la mención del porcentaje de refrendo para aquellos comercios que, si enajenen bebidas alcohólicas, es para tener certeza jurídica en cuanto a los pagos que los comercios vienen realizando.

82. Por lo que, al encontrarnos frente a una motivación básica, el estándar exigible al Congreso local no sólo se limita a la exposición concisa y razonable de los motivos que originaron los cambios introducidos, sino a aportar argumentos que desvirtúen la propuesta realizada.

83. Dicho lo anterior, se procede analizar la de los artículos 6 y 12 de mérito.

84. De autos se advierte que la Diputación Permanente de la Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Veracruz, en sesión ordinaria celebrada el cuatro de octubre de dos mil veintitrés, conoció el Proyecto de Ley y acordó turnarlo a la Comisión Permanente de Hacienda Municipal, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, lo que hizo del conocimiento de sus integrantes por oficio número SG-DP/2do./2do./092/2023 de esa misma fecha.

85. Posteriormente, en sesión ordinaria de la Comisión Permanente de Hacienda Municipal de veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés, fue aprobado el dictamen de la ley de ingresos presentado, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 33, fracción I, 35, fracción II, y 71, fracción V, de la Constitución Política del Estado; 18, fracción I, 38, 39, fracción XIX, y 49, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 107 de la Ley Orgánica del Municipio Libre; y 43, 59, 61, 62, 65, 75, 76 y 105 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo local..

86. No es óbice para este Tribunal Pleno que, en el considerando IV, la Comisión Permanente adujo lo siguiente:

*“IV. Que, en el caso del Municipio a que este dictamen se contrae, no obstante la atribución referida en la Consideración anterior, el ayuntamiento no presentó propuestas modificatorias de sus tasas, cuotas o tarifas para el cobro de contribuciones, razón por la que se tomaron como base, en el proyecto de Ley contenido en el presente dictamen, las vigentes en el actual ejercicio fiscal.” (sic) Énfasis añadido.*

<sup>29</sup> Visible en la pág. 124 del anexo remitido tanto por el municipio actor en su demanda y en el cuaderno de pruebas del Congreso Local, del apartado, “Modificaciones de la Ley de Ingresos”.

87. Circunstancia que, a dicho de la Jefa de Departamento de Amparos, representante del Congreso local, en el apartado III, de la contestación de la demanda, denominado “*Fundamentos jurídicos para sostener la validez del acto legislativo*”, afirmó lo siguiente:

*“Conforme a las disposiciones constitucionales federales y del Estado, el Poder Legislativo local, tiene la atribución de aprobar las leyes de ingresos de los municipios, en tanto que los ayuntamientos la de remitir sus proyectos anuales, una vez formulados en términos del procedimiento señalado en la Ley Orgánica del Municipio Libre y de discutirse y aprobarse en sesión de cabildo.*

*Lo anterior, con el propósito de hacer efectiva la atribución constitucional de los ayuntamientos de proponer al congreso tasas, cuotas o tarifas aplicables para el cobro de las contribuciones municipales, dichos conceptos se encuentran previstos en las leyes de ingresos municipales, conforme al catálogo de impuestos, derechos y contribuciones por mejoras establecido en el Código Hacendario Municipal para el Estado.*

*En el caso del Municipio de San Andrés Tuxtla, Veracruz -no obstante la atribución referida- el ayuntamiento no presentó propuestas modificatorias de sus tasas, cuotas o tarifas para el cobro de contribuciones. Por otra parte, conforme a lo establecido en el artículo 202, párrafo segundo, fracción I<sup>30</sup>, del Código Hacendario Municipal para el Estado, se agrega el porcentaje de derechos por referendos anuales, tomando como base el diez por ciento. Al intervenir la representación popular en la revisión y, en su caso, aprobación de los proyectos anuales presentados, se estimó pertinente señalar que se realizó un análisis puntual con el apoyo de la Secretaría de Fiscalización de este Congreso, a fin de procurar que los recursos a ejercer por los ayuntamientos, se encuentran absolutamente sustentados. [...]” (sic).<sup>31</sup>*

88. Asimismo, en el apartado IV, identificado como “*Contestación a los conceptos de invalidez*”, adujo que:

*“Por otra parte, la dictaminadora observó, que el municipio actor en su proyecto de Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal del año 2024, no solventó lo ordenado por el numeral 109<sup>32</sup> de la Ley Orgánica del Municipio Libre; que contempla que, en la proposición de la creación de nuevos ingresos, aumentos de los existentes o cualquier otra modificación que afecten a los contribuyentes, establece que, los ayuntamientos fundarán el motivo en la exposición que envíen al Congreso del Estado de Veracruz.<sup>33</sup>*

[...]

<sup>30</sup> Artículo 202.- [...]

Las cuotas o tarifas por la expedición de esas licencias se fijarán en Unidades de Medida y Actualización, respecto de los giros siguientes:

I. Abarrotes con venta de cerveza;

II. Abarrotes con venta de cerveza, vinos y licores;

III. Agencias;

IV. Almacenes o Distribuidores;

V. Billares;

VI. Cantinas o bares;

VII. Centros de eventos sociales;

VIII. Centros deportivos o recreativos;

IX. Centros nocturnos y cabarets;

X. Cervecerías;

XI. Clubes sociales;

XII. Depósitos;

XIII. Discotecas;

XIV. Hoteles y moteles;

XV. Kermeses, ferias y bailes públicos;

XVI. Licorerías;

XVII. Loncherías, taquerías, marisquerías, fondas, coctelerías, torterías, pizzerías y similares;

XVIII. Minisúper;

XIX. Peñas, canta bar, café bar, video bar y café cantante;

XX. Restaurante;

XXI. Restaurante-bar;

XXII. Servicar; y

XXIII. Supermercados.

Los derechos por referendos anuales se calcularán a razón de un porcentaje del costo de la licencia.”

<sup>31</sup> Visible en la página 6 de la contestación de la demanda del Congreso local.

<sup>32</sup> Artículo 109. Cuando se proponga la creación de nuevos ingresos, aumentos de los existentes o cualquier otra modificación que afecten a los contribuyentes, los Ayuntamientos fundarán el motivo en la exposición que envíen al Congreso del Estado.

<sup>33</sup> Visible en la foja 13, párrafo segundo de la contestación de la demanda del Congreso Local.

*Es decir, el proyecto presentado por el municipio actor, desde un inicio, y a consideración de la dictaminadora, no solventó lo ordenado por el numeral 109 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, que establece la proposición para que los ayuntamientos funden y motiven en la exposición, la creación de nuevos ingresos o aumentos de los existentes o cualquier otra modificación que afecten a los contribuyentes, que envíen al Congreso del Estado de Veracruz.<sup>34</sup>*

[...]

*En razón de lo anterior, la dictaminadora determinó -evidentemente- y toda vez que no cumplieron con las observaciones de la ley aplicable, considero procedente elaborar las adecuaciones pertinentes en términos del propio numeral 107<sup>35</sup>, que permite tener por presentado el proyecto anual del año anterior y ajustarlo en la medida que se estime conveniente.<sup>36</sup>*

*Además, de que dichas adecuaciones y aumentos, lejos de afectar la hacienda municipal, representa un beneficio, tanto para la población, al no imponer tarifas excesivas, -como era el caso que nos ocupa- como para el ayuntamiento, al establecer elementos que se corresponden con la realidad, al reflejar la capacidad recaudatoria en ingresos propios, las previsiones y ajustes necesarios para el ingreso de recursos.<sup>37</sup>*

*Esta determinación no afecta -de ninguna manera- la libre administración del municipio en forma directa y libre de los recursos que integran la Hacienda Municipal garantizados por el artículo 71 de la Constitución Política para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Lo anterior es así, toda vez que, la determinación final de este Congreso Local, fue resultado del análisis del proyecto presentado por el Municipio de San Andrés Tuxtla, Veracruz, que -como ya se dijo- **desde un inicio, no cumplió con la debida fundamentación y motivación necesaria para proponer sus aumentos, incentivando de esta manera la determinación final de la dictaminadora, que finalmente fue avalada por este Congreso Local en sesión plenaria de veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés.<sup>38</sup>** (sic). Énfasis añadido.*

**89.** No es óbice para este Tribunal Pleno que, de las transcripciones anteriores, así como de la lectura integral de la contestación de la demanda, la representante del Congreso local incurre en diversas contradicciones, ello derivado de lo siguiente: **i)** afirma que el municipio de San Andrés Tuxtla, Estado Veracruz de Ignacio de la Llave, por oficio número 283/2023 de veintiséis de septiembre de dos mil veintitrés, remitió **dentro del plazo legal a esa representación su proyecto de ley de ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro; ii)** que la Diputación Permanente de la Sexagésima Sexta Legislatura del Congreso del Estado, en sesión ordinaria celebrada el cuatro de octubre de dos mil veintitrés, conoció el proyecto de ley referido y acordó turnarlo a la Comisión Permanente de Hacienda Municipal para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, mediante oficio número SG-DP/2do./2do./092/2023 de esa misma fecha; **iii)** que en el caso el municipio actor **no presentó propuestas modificatorias de sus tasas, cuotas o tarifas para el cobro de contribuciones.**

**90.** Sin embargo, es posible advertir de la lectura integral del oficio 283/2023 por el cual el municipio actor remitió el Proyecto de Ley de Ingresos, Modificaciones a la ley de ingresos, Presupuesto de Egresos y Plantilla de Personal del ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, que del mismo se desprenden las modificaciones a las que hace referencia el Congreso local, en el sentido de que no fueron presentadas.

**91.** Asimismo, se observa en las transcripciones que se aprecian en el párrafo 88 del presente proyecto, que la representante del Congreso local, aduce que la dictaminadora observó, que el municipio actor en su proyecto de Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal del año 2024, no solventó lo ordenado por el numeral 109 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, en cuanto a que no cumplió con la debida fundamentación y motivación necesaria para proponer sus aumentos, circunstancia que no es posible corroborar por este Tribunal Pleno, en razón de que, de la lectura del dictamen emitido por la Comisión Permanente de Hacienda Municipal no contiene dichas consideraciones.

<sup>34</sup> Visible en la foja 14, párrafo primero de la contestación de la demanda del Congreso Local.

<sup>35</sup> **Artículo 107.** *En el curso de la segunda quincena del mes de septiembre de cada año, los ayuntamientos remitirán por triplicado, al Congreso del Estado, el proyecto anual de ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos. En caso de que aquel haga observaciones, las comunicará al Ayuntamiento a más tardar el 30 de octubre. Si no cumpliera con la remisión, el Congreso tendrá por presentados los proyectos del año anterior y podrán ajustarlos en la medida que estime necesario. [...] (sic). Énfasis añadido.*

<sup>36</sup> Visible en la foja 14, párrafo tercero de la contestación de la demanda del Congreso local.

<sup>37</sup> Visible en la foja 15, párrafo primero de la contestación de la demanda del Congreso local.

<sup>38</sup> Visible en la foja 15, párrafo segundo de la contestación de la demanda del Congreso local

**92.** Respecto de lo anterior, como se dijo, la ausencia de motivación por parte del municipio respecto a su propuesta de ley incide únicamente en el grado de motivación que debe sostener el Congreso local al separarse de la propuesta.

**93.** En el caso concreto, se precisa que en la sesión donde se emitió el dictamen por el que se aprobó la ley de ingresos municipal, no se discutió nada y sólo se puntualizaron diversas consideraciones que justificaban la emisión del mismo y el porqué, se optó por tener por presentado el proyecto del año anterior, razonamiento que como ya se dijo es contradictorio, puesto que se afirma que el ayuntamiento no presentó propuestas modificatorias de sus tasas, cuotas o tarifas para el cobro de contribuciones, no obstante que se recibió el oficio que contenía las referidas modificaciones.

**94.** En este sentido, de los precedentes legislativos que anteceden puede advertirse que no se realizó motivación alguna para sustentar la modificación entre la propuesta municipal y lo aprobado por el Congreso estatal en el sentido mencionado.

**95.** En consecuencia, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que los conceptos de invalidez planteados son **fundados**, debido a que el Congreso local, al no cumplir con la motivación objetiva y razonable que le resultaba exigible, contravino el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**96.** Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos 6 y 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés, contenidos en la iniciativa de ley de ingresos propuesta, en los que regulaba, el cobro de derechos por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales con giros comerciales que no enajenen bebidas alcohólicas; así como de refrendos anuales de los mismos, en relación con establecimientos o locales comerciales que si enajenen bebidas alcohólicas, así como la tasa del impuesto al traslado de dominio.

**97.** No es óbice a la determinación que precede la circunstancia consistente en que las tasas aprobadas por la legislatura son idénticas a las otorgadas para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés.

**98.** Lo anterior es así, porque de acuerdo con lo previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el proceso legislativo de una ley de ingresos municipal es compartida, es decir, la potestad tributaria 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 iniciativa.

**99.** Aunado a ello, tal facultad de iniciativa deriva de que es el propio Municipio quien conoce la diversidad geográfica, social, cultural y económica de su territorio, por lo cual, es quien tiene un mejor conocimiento del contexto para determinar la propuesta de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

**100.** Por ende, si la legislatura estatal estima que la propuesta municipal debe ser modificada, tiene que fundar y motivar razonablemente tal determinación.

**101.** Independientemente de lo anterior y, a título de mayor abundamiento, cabe precisar que la sola circunstancia de que se haya aprobado una tasa y costos menores a la propuesta por el municipio pero idéntica a la del ejercicio fiscal anterior, no genera, de manera automática, una menor recaudación o beneficio para el municipio, pues podrían existir contextos particulares en un municipio (económico, social, político, geográfico, ambiental, demográfico, etc.) que provocaran que los incrementos de tasas, en lugar de aumentar la recaudación, desincentiven la actividad económica que genera el impuesto y, por ende, reduzcan la recaudación.

**102.** Por lo cual, de acuerdo con el parámetro de motivación objetiva y razonable bajo el cual se analiza y resuelve la presente controversia constitucional, **la disminución de la tasa y costos aprobados, en relación con la propuesta por el municipio en su iniciativa, es objeto de la justificación a que obliga dicho parámetro en el supuesto de que la legislatura decida apartarse de la propuesta**, sin que implique esta determinación un pronunciamiento sobre la conveniencia recaudatoria de una y otra tasa.

#### VIII. EFECTOS.

**103.** Los artículos 41, fracción IV<sup>39</sup>, y 45<sup>40</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que las sentencias que se dicten deberán contener los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los 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.

**104.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez** de los artículos 6 y 12 de la Ley Número 643 de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro.

**105.** En particular, cabe destacar que el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que no es posible otorgar efectos retroactivos en una controversia constitucional, excepto en materia penal. De esta forma, los efectos de la declaración y la consiguiente inaplicación de los preceptos impugnados solamente surtirán efectos respecto de aquellas contribuciones que no se hayan causado aun en la fecha de publicación de la presente sentencia.

**106.** En tales condiciones, este Tribunal Pleno determina que la presente ejecutoria surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al cual se fija el referido plazo para que se subsane el vicio advertido, según lo expuesto en el considerando anterior.

#### IX. DECISIÓN.

Por lo antes expuesto, el Tribunal 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 de los artículos 6 y 12 de la Ley Número 643 de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal del año dos mil veinticuatro, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés.

**TERCERO.** La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en los términos precisados en el apartado VIII de esta determinación.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** 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:

<sup>39</sup> **Artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** 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, actos u omisiones 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; (...)

<sup>40</sup> **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine 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, Ortiz Ahlf por el sobreseimiento de la fracción II del artículo 12 reclamado, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma cuya invalidez se demanda, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causales de improcedencia y sobreseimiento.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf salvo por la fracción II del artículo 12 reclamado, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 92, 93 y 101, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 6 y 12 de la Ley Número 643 de Ingresos del Municipio de San Andrés Tuxtla, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al Ejercicio Fiscal del Año 2024. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 2) determinar que deberá notificarse la presente sentencia al municipio involucrado por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que la declaratoria de invalidez y la consiguiente inaplicación de los preceptos impugnados únicamente surtirá respecto de aquellas contribuciones que no se hayan causado aún en la fecha de la presente resolución. Las señoras Ministras Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández 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, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama en contra del resolutivo segundo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de la congruencia formal de los puntos resolutivos.

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

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 veintinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 36/2024, promovida por el Municipio de San Andrés Tuxtla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del tres de diciembre de dos mil veinticuatro. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiocho de abril de dos mil veinticinco.- Rúbrica.