

**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 33/2024.**

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 33/2024**  
**ACTOR: MUNICIPIO DE MORELOS, ESTADO DE ZACATECAS**

**PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF**

COTEJÓ

**SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS**

**SECRETARIO AUXILIAR: ULISES VILLA VÁZQUEZ**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Norma impugnada:** El Decreto 519 que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro, específicamente, el artículo 43, fracción IV, en el que se establece la tasa aplicable al impuesto predial para plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos; asimismo, la eliminación de las fracciones IV y VI contenidas en la iniciativa de ley de ingresos propuesta, en los que regulaba, en la primera, un impuesto predial para inmuebles industriales y, en la segunda, un impuesto predial a poseedores de bienes inmuebles con actividad minera.

|              | <b>APARTADO</b>   | <b>CRITERIO y DECISIÓN</b>  | <b>PÁGS.</b> |
|--------------|---|---|--------------|
| <b>I.</b>    | <b>COMPETENCIA.</b>                                     | El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.   | <b>9-10</b>  |
| <b>II.</b>   | <b>PRECISIÓN DE LA NORMA CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.</b> | El Decreto 519 que contiene la Ley de Ingresos para el Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro, específicamente, el artículo 43, fracción IV, en el que se establece la tasa aplicable al impuesto predial; asimismo, la eliminación de las fracciones IV y VI contenidas en la iniciativa de ley de ingresos propuesta. | <b>10-11</b> |
| <b>III.</b>  | <b>OPORTUNIDAD.</b>                                     | La controversia constitucional fue promovida en forma oportuna.   | <b>11-12</b> |
| <b>IV.</b>   | <b>LEGITIMACIÓN ACTIVA.</b>                             | El promovente de la controversia cuenta con la legitimación para promoverla.  | <b>12-13</b> |
| <b>V.</b>    | <b>LEGITIMACIÓN PASIVA.</b>                             | Las demandadas cuentan con la legitimación pasiva suficiente.   | <b>13-15</b> |
| <b>VI.</b>   | <b>CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.</b>      | Son infundadas las causales de improcedencia formuladas.  | <b>15-17</b> |
| <b>VII.</b>  | <b>ESTUDIO DE FONDO.</b>                                | Es fundada la controversia constitucional.  | <b>17-37</b> |
| <b>VIII.</b> | <b>EFFECTOS.</b>  | La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia   | <b>38-39</b> |

|            |                  |  |           |
|------------|------------------|--|-----------|
|            |                  | al Congreso del Estado de Zacatecas.   |           |
| <b>IX.</b> | <b>DECISIÓN.</b> | <p><b>PRIMERO.</b> Es <b>procedente y fundada</b> la presente controversia constitucional.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se declara la <b>invalidez</b> del artículo 43, fracción IV, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Morelos, Zacatecas, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veintitrés, así como de la eliminación de las fracciones IV y VI, contenidas en la iniciativa de ley de ingresos propuesta, en los que regulaba, en la primera, un impuesto predial para inmuebles industriales y, en la segunda, un impuesto predial a poseedores de bienes inmuebles con actividad minera, la cual surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de dicho Estado, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido.</p> <p><b>TERCERO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p> | <b>39</b> |

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2024**  
**ACTOR: MUNICIPIO DE MORELOS, ESTADO DE ZACATECAS**

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

**PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF**

COTEJÓ

**SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS**

**SECRETARIO AUXILIAR: ULISES VILLA VÁZQUEZ**

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

**SENTENCIA**

- Demanda inicial y norma reclamada.** Por escrito presentado el ocho de febrero de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **José Eduardo Almaraz Ibarra**, Síndico y representante legal del Ayuntamiento del Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas, promovió controversia constitucional contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa. En el apartado correspondiente a la norma cuya invalidez se demanda, señaló:

**IV. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO EN SU CASO, EL MEDIO OFICIAL EN QUE FUE PUBLICADO:**

Lo constituye el Decreto número 519 de la Honorable LXIV Legislatura del Estado de Zacatecas, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas en adelante (POGEZ) el día sábado treinta de diciembre de 2023, en el ordinario y/o número 104 suplemento 46, decreto que contiene la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024, del Municipio de Morelos,

Zacatecas, particularmente lo dispuesto en el capítulo II, denominado impuestos sobre el patrimonio, sección única de nombre impuesto predial, en su artículo 43.

2. **Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La autoridad accionante considera que las normas que impugna son contrarias a los artículos 14, 16, 115, fracciones IV, V y VI, y 121, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. **Antecedentes.** Algunos de los antecedentes que refirió la parte actora son los que a continuación se enuncian:
  - El viernes veintisiete de octubre de dos mil veintitrés, en la Octagésima Cuarta Sesión Extraordinaria de Cabildo del Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas, fue aprobada por unanimidad la iniciativa de Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal dos mil veinticuatro del Municipio de Morelos, Zacatecas.
  - Con fecha treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés, mediante documento presentado ante la H. LXIV Legislatura del Estado de Zacatecas, el accionante entregó la propuesta de iniciativa de Decreto de Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal dos mil veinticuatro del Municipio de Morelos, Zacatecas, aprobada por unanimidad por el cuerpo de regidores.
  - En sesión de Pleno de la LXIV Legislatura del Estado de Zacatecas, se dio lectura a la iniciativa que presentó el Municipio de Morelos, Zacatecas. Asimismo, se ordenó turnar la iniciativa a la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal para su análisis.
  - El sábado treinta de diciembre de dos mil veintitrés, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, en su número 104, suplemento 46 el Decreto cuyo contenido es la Ley de Ingresos para el Municipio de Morelos, Zacatecas para el ejercicio dos mil veinticuatro.
4. **Concepto de invalidez.** En su escrito inicial de demanda, el Municipio accionante formuló los siguientes conceptos de invalidez:
  1. Refiere el municipio actor que el Congreso del Estado de Zacatecas combinó, retiró y modificó sin causa y motivo el contenido de las fracciones IV, V y VI del artículo 43 de la propuesta de Ley de Ingresos para el Municipio de Morelos, Zacatecas, para el Ejercicio Fiscal dos mil veinticuatro, pues, como se aprecia, retiró fracciones y palabras, combinó texto y modificó sin justificación el orden establecido de las fracciones, lo que genera un detrimento en la hacienda municipal.
  2. Estima que el acto de publicación de la Ley de Ingresos para el Municipio de Morelos, Zacatecas, para el Ejercicio Fiscal dos mil veinticuatro, presenta irregularidades en su perjuicio, por lo cual, la misma tuvo que notificarse de forma personal, tal como se resolvió en la controversia constitucional 32/1997, en la que se determinó que cualquier acto que genere afectación al municipio al transgredir el contenido del artículo 115 de la Constitución Federal, debe hacerse del conocimiento de manera formal al representante del Ayuntamiento.

En este sentido, señala que el Congreso del Estado de Zacatecas le tuvo que notificar las irregularidades advertidas a efecto de remediarlas, violando con ello el principio de seguridad jurídica y el derecho de audiencia del Municipio, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.
  3. Refiere que de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas se desprende una vocación municipalista en el sentido de que sean los propios Municipios quienes puedan sostener sus gastos públicos y que los impuestos recaudados sean aprovechados en bienes y servicios que se apliquen en el territorio municipal. Señala que con la modificación que ahora se controvierte se aleja el legislador de esa vocación prevista en la Constitución local.
  4. Señala que los gravámenes que imponga el Municipio a la construcción inmobiliaria que se asiente en su suelo se considera impuesto ordinario, mismos que se utilizan para sostener el gasto que genera llevar agua potable e industrial a la localidad.
  5. Argumenta que anualmente se realizan modificaciones a las disposiciones hacendarias municipales, las cuales contienen el impuesto predial que es fijado por la Legislatura local en coordinación con los Ayuntamientos con base en los valores del mercado y garantizando los principios de proporcionalidad y equidad.
  6. Refiere el municipio actor que cuenta con sólidos planteamientos para justificar los incrementos al gravamen inmobiliario derivado del desarrollo social y urbano de su territorio, mismos que se

encuentran contenidos en el Plan de Desarrollo Municipal y en el Programa Regional de Ordenamiento Territorial de Zacatecas.

7. Señala que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 115 de la Constitución Federal, el municipio puede administrar libremente su hacienda y podrá imponer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria que se encuentre dentro de su territorio; además, que la aprobación de la ley de ingresos municipal no es de definición discrecional e inobjetable por parte de la legislatura, sino que es una norma de creación compartida, esto es, entre el municipio y la legislatura.

8. Argumenta que en diversas oportunidades y atendiendo a la división de poderes que el régimen constitucional mandata ha solicitado al Congreso local para que mediante decretos promueva el fortalecimiento del comercio, la gobernanza, la industria y el desarrollo inmobiliario dentro del territorio municipal.

Además de los anteriores conceptos de invalidez, formula otros tres y los presenta de la siguiente forma:

#### **a) Violaciones al proceso legislativo.**

Refiere el municipio actor que la aprobación de la Ley de Ingresos para el Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, actualiza diversas causas de invalidez, primero, al no tomar en cuenta ni la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal, ni el Pleno del Congreso del Estado, los argumentos vertidos en la exposición de motivos de la administración municipal, pues es notoria la ausencia de una notificación avisando de irregularidad alguna en la iniciativa de la ley entregada y, segundo, no se advierte la más mínima consideración, pues supone que el conocimiento de alguna situación sujeta a estudio tiene que ser inclusivo para que la solución sea integral, pero en el caso concreto, refiere que ni siquiera se intentó desvirtuar lo sostenido en la iniciativa de ley de ingresos.

Señala que dichas irregularidades generan un potencial invalidante que es suficiente para declarar la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo, debido a la falta de motivación y justificación alguna por parte de la legislatura respecto a la modificación del artículo 43 de la propuesta de ley de ingresos.

Refiere que la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal soslayó el dictamen que presentó con la propuesta de ley de ingresos para dos mil veinticuatro, con lo cual, asume el accionante que el Pleno del Congreso local desconocía el contenido original el artículo 43, fracción IV, de la propuesta, relativa al incremento del impuesto predial en materia industrial.

Finalmente, aduce que la modificación realizada al artículo 43, fracción IV, de la iniciativa de ley de ingresos se formuló sin motivación y justificación alguna y, con la nueva redacción, se genera incertidumbre respecto a la legalidad del impuesto, pues lo sujeta a la aprobación de un convenio entre las partes interesadas.

#### **b) Invasión de atribuciones exclusivas del Municipio.**

Argumenta el accionante que conforme al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, corresponde al municipio la percepción de los recursos derivados de la propiedad inmobiliaria, es decir, le dota de la facultad de recabar y administrar los recursos provenientes de los inmuebles que se encuentren en su territorio, a fin de que el producto que derive de los mismos se integre a su hacienda pública. Por lo anterior, corresponde al municipio establecer la tasa aplicable al impuesto predial.

Señala que de diversos criterios de este Alto Tribunal se desprenden los principios que determina la participación del municipio en el sistema de contribuciones, como lo son: el principio de libre administración de la hacienda pública, el principio de integridad de los recursos económicos municipales, el principio de reserva de fuentes municipales y el principio de vinculatoriedad dialéctica.

Refiere que con la aprobación de la Ley de Ingresos para el Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, se invade dicha facultad, pues la legislatura local eliminó la propuesta de incremento del 0.0170 unidades de medida y actualización por m<sup>2</sup>, al impuesto predial sobre bienes industriales, además, incrementó de un 1.5% propuesto al impuesto a las plantas de beneficio y establecimiento metalúrgicos a un 3% que nunca fue solicitado.

#### **c) Vulneración del interés público.**

Menciona el municipio actor que en el artículo 43, fracción IV, de la iniciativa de la ley de ingresos, propuso el incremento del impuesto predial a la propiedad industrial en 0.0170 unidades de medida y actualización por m<sup>2</sup>, pero fue eliminada de la ley aprobada por el Congreso local. El incremento propuesto generaría un aumento de la hacienda municipal y ello repercutiría en el bienestar de sus habitantes, por lo cual, su eliminación atenta contra dicho beneficio.

Señala el promovente de la controversia que el municipio de Morelos, Estado de Zacatecas es sujeto de asistencia derivada de los *acuerdos por los que se dan a conocer los informes anuales sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales*; por lo cual, la modificación realizada en la ley de ingresos causa afectación a la población, pues con los ingresos a la propiedad inmobiliaria se combate dicha situación. Además, de los parques industriales con los que cuenta el Estado, dos se encuentran en dicho municipio.

Refiere el actor que lo anterior se agrava considerando que el Congreso local no motivó o justificó la modificación realizada al artículo 43 de la propuesta de ley de ingresos, impidiendo, además, el diálogo legislativo.

5. **Registro de expediente y designación de la ministra instructora.** Por acuerdo de ocho de febrero de dos mil veinticuatro, la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 33/2024 y designó como instructora a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.
6. **Admisión.** Por auto de trece de marzo de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora admitió la demanda de controversia constitucional; tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas. Asimismo, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.
7. **Contestación de demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas.** Por oficio recibido el dieciséis de abril de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ángel Manuel Muñoz Muro, ostentándose como Coordinador General Jurídico del Gobernador del Estado de Zacatecas, contestó la demanda de la controversia constitucional.
8. En dicha contestación, medularmente, refiere que la facultad del Ejecutivo local para la promulgación y publicación del Decreto cuya invalidez se demanda se encuentra contenida en el artículo 82, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.
9. Asimismo, refiere que el municipio actor no aduce violación alguna respecto a la promulgación y publicación de la Ley de Ingresos para el Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, pues sólo formula agravios relacionados con el Congreso local relativos a la dictaminación, revisión, análisis y aprobación de la iniciativa de ley, actos en los que el Ejecutivo Local no interviene. Por lo anterior, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracciones VIII y IX, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 20, fracción II, de la misma ley.
10. **Contestación de demanda del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.** Mediante oficio recibido el siete de mayo de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jehú Eduí Salas Dávila, en calidad de Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Zacatecas, contestó la demanda de la controversia constitucional.
11. En su oficio de contestación, el Poder Legislativo local refiere que es improcedente la controversia constitucional porque los conceptos de invalidez no se orientan a acreditar una violación a la Constitución Federal relacionada con la invasión de competencias y el principio de división de poderes, actualizando con ello la causal contenida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia.
12. Por otro lado, al dar contestación a los conceptos de invalidez formulados, expuso, en síntesis, lo siguiente:  
**Primero.** Refiere que los conceptos de invalidez formulados en la demanda de controversia constitucional no se orientan a acreditar una violación a la Constitución Federal relacionada con la invasión de competencias y el principio de división de poderes.

Refiere que las violaciones aducidas por el municipio actor son de mera legalidad y no pueden ser ventiladas a través de una controversia constitucional, en tanto no entrañan una violación al ámbito competencial del municipio que haya sido invadido por la legislatura.

Señala que el tema relacionado con la fundamentación y motivación en la parte valorativa del proceso legislativo, más allá de su veracidad, es claro que no se trata de una vulneración a la esfera de competencia del municipio, sino a un asunto de mera legalidad.

Aduce que carece de sentido que el accionante pretenda extender el principio de la libre administración de la hacienda municipal al grado de constituir como facultad exclusiva del municipio la configuración de la ley de ingresos, lo cual se aparta del sistema jurídico, pues es competencia del Poder Legislativo local aprobar la ley de ingresos municipal y al primero sólo le corresponde remitir la iniciativa o propuesta.

Finalmente, señala que la parte accionante no expresa cómo con la emisión del decreto impugnado se vulnera el interés público, pues no refiere la supuesta afectación, así como las dimensiones del daño o perjuicio ocasionado.

**Segundo.** Aduce que la determinación de la Legislatura local respecto a la configuración del impuesto predial se realizó con base a la facultad soberana del Poder Legislativo estatal y no obedeció a razones arbitrarias o injustificadas, sino que atendió a diversos motivos y circunstancias.

Menciona que el municipio actor proponía en su iniciativa de ley de ingresos la creación de una nueva zona industrial y un impuesto predial específico para los inmuebles ubicados en ella, pero no anexaba más información o documentos que sustentaran la creación de la zona industrial, ni el mecanismo para la asignación de la tasa propuesta.

En atención a lo anterior, señala, que los diputados que integraron la Comisión de Hacienda solicitaron al municipio la información faltante con el apercibimiento que de no presentar la documentación solicitada no se integraría en el dictamen la propuesta solicitada.

Refiere que, al retomar los trabajos por parte de la Comisión de Hacienda, no obraba documentación que respaldara la creación de la nueva zona industrial catastral; además, que dicha comisión advirtió que existían diversas irregularidades que propiciaban que en el diseño del impuesto predial para la zona industrial no se observaron los principios de justicia tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal. Por lo anterior, dicha comisión decidió conservar la configuración de ese impuesto prevista en la ley de ingresos del ejercicio anterior.

**Tercero.** Argumenta que, contrario a lo manifestado por el municipio actor, en diversas ocasiones la Legislatura expresó al Ayuntamiento las deficiencias en la configuración de la zona industrial contenida en la ley de ingresos, hechos que quedaron asentados en las actas de la comisión dictaminadora y en diversos requerimientos.

Sin embargo, refiere, no es obligación de la Legislatura notificar sobre las irregularidades en la nueva configuración del impuesto predial, por lo cual, no se dejó en estado de indefensión al demandante, pues éste tuvo que exhibir la documentación necesaria para sustentar su propuesta de ley de ingresos.

Menciona el poder demandado que sí fueron informadas al municipio actor las irregularidades advertidas en la iniciativa de ley de ingresos.

**Cuarto.** Refiere que las deficiencias en la configuración de impuesto predial para zonas industriales eran evidentes, deficiencias que afectaban los elementos esenciales del tributo.

Señala que el accionante propuso modificar el impuesto predial, adicionando una nueva zona para aquellos predios destinados a la industria, los cuales se encuentran delimitados dentro de la Carta Urbana como industrial, industria ligera, mediana y corredor urbano mixto de baja densidad; sin embargo, dicha carta urbana no se acompañó a la iniciativa.

Argumenta que la base del impuesto predial propuesto estaba integrada por la superficie del terreno y construcción de los inmuebles, tomando en consideración la zona de ubicación, uso y tipo, características que no reunía la propuesta del municipio, pues de haber sido aprobada vulneraría los derechos de legalidad y seguridad jurídica de los contribuyentes, ya que dejaba al arbitrio del municipio el diseño y configuración de la zona industrial generando inseguridad jurídica.

En relación con lo anterior, por lo que hace a la tasa propuesta, el municipio actor no justificó o motivó que lo llevo a determinar una tasa de 0.0170 unidades de medida y actualización diaria por metro cuadrado.

Refiere que, con fundamento en el artículo 56 de la Ley de Catastro del Estado de Zacatecas, era necesario que las autoridades catastrales municipales y estatales, de manera coordinada, llevaran a cabo un ejercicio en el que delimitaran la zona industrial propuesta por el municipio, tomando en consideración los elementos establecidos en la Ley de Catastro, lo que en la especie no sucedió, pues en la iniciativa de ley de ingresos no se hace mención del citado ejercicio.

Finalmente, refiere que es infundado que la legislatura haya modificado sin justificación el orden establecido en las fracciones del artículo impugnado, sin que se haya desvirtuado el contexto original de la iniciativa.

Señala que en la iniciativa de ley de ingresos propuesta por el municipio actor, propone dos hipótesis de causación del impuesto predial minero: 1) En la fracción V del artículo 43 propone el cobro a las plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos, con una tasa del 1.5% sobre el valor de las construcciones, además, de una exención a los bienes de dominio público y 2) En la fracción VI del mismo precepto propuso, como sujetos, a los poseedores de bienes inmuebles con actividad minera, obteniendo su base gravable mediante avalúo que podrá ser realizado por institución autorizada o perito valuador, imponiendo la tasa del 2%.

Respecto a las dos hipótesis mencionadas, señala la legislatura que las propuestas se contraponían, por lo cual, se optó por conservar los valores propuestos en el año dos mil veintitrés.

Refiere que, al discutirse el dictamen de la ley de ingresos impugnada, se aumentó la tasa del impuesto predial minero del 1.5% al 3%, para efecto de que el municipio tuviera una mayor fuente de ingresos.

13. **Pedimento del Fiscal General de la República y de la Consejería Jurídica Federal.** Ni el Fiscal General de la República ni la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal rindieron opinión, a pesar de estar debidamente notificados.
14. **Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y cierre de instrucción.** El doce de junio de dos mil veinticuatro tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que de conformidad con lo dispuesto en el diverso 34 de ese ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos y se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes. El veintiséis de agosto del propio año, se dictó proveído en el que se determinó el cierre de la instrucción.

#### I. COMPETENCIA.

15. 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>1</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>, en relación con el punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General 1/2023<sup>3</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, toda vez que el Municipio actor promueve este medio de control constitucional contra una norma de la Ley de Ingresos del Municipio Morelos, Estado de Zacatecas, para el ejercicio de dos mil veinticuatro, al considerar que se vulnera su esfera de competencias.

<sup>1</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>2</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia funcionará 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>3</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.

[...]

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

16. 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.
17. Del análisis integral tanto de la demanda como de las constancias que obran en el expediente se desprende que se impugna el Decreto 519 que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas para el ejercicio de dos mil veinticuatro, específicamente, el artículo 43, fracción IV, en el que se establece la tasa aplicable al impuesto predial para plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos; asimismo, la eliminación de las fracciones IV y VI contenidas en la iniciativa de ley de ingresos propuesta, en los que regulaba, en la primera, un impuesto predial para inmuebles industriales y, en la segunda, un impuesto predial a poseedores de bienes inmuebles con actividad minera.

**III. OPORTUNIDAD.**

18. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna.
19. 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, el que se computará de la forma siguiente:<sup>4</sup>
20. 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.
21. El caso concreto se encuentra en dicho supuesto y de autos se advierte que el Decreto 519 por el cual se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas, para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, se publicó el treinta de diciembre de dos mil veintitrés, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas.
22. 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,<sup>5</sup> 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 Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>7</sup> así como el Punto Primero del Acuerdo General 18/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>8</sup>
23. Por tanto, si la demanda se presentó el ocho 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.

<sup>4</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>5</sup> Se descuenta del cómputo del plazo para tal efecto el día 31 de diciembre de 2023, que queda comprendido dentro del segundo periodo vacacional de este Alto Tribunal, así como el 1, 6, 7, 13, 14, 20, 21, 27 y 28 de enero y 3, 4, 5, 10 y 11 de febrero de 2024, por corresponder a sábados y domingos y días inhábiles.

<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.

<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> **PRIMERO.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

a) Los sábados;  
b) Los domingos;

(...)

d) El primero de enero;

(...)

l) El veinticinco de diciembre;

n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles.

[...]

**IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA.**

24. 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.
25. Del escrito de demanda se advierte que quien promueve la controversia constitucional es el Síndico Propietario Municipal del Ayuntamiento de Morelos, Estado de Zacatecas, carácter que acredita con la constancia de mayoría expedida por el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, en la que se hace constar que José Eduardo Almaraz Ibarra fue electo como síndico propietario del Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas.
26. 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.
27. Por su parte, el artículo 84, fracciones I y IV, de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas<sup>9</sup> establece que son facultades del síndico la representación jurídica del Ayuntamiento, así como la formulación de demandas.
28. Conforme al dispositivo referido, el Síndico Propietario del Ayuntamiento de Morelos, Estado de Zacatecas, comparece en nombre y representación del municipio actor, por tanto, tiene la legitimación necesaria para promover la presente controversia constitucional.

**V. LEGITIMACIÓN PASIVA.**

29. 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.
30. 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>10</sup>
31. Al respecto, cabe recordar que la norma cuya invalidez se demanda se encuentra contenida en la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro.
32. Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas, a quienes el municipio actor les atribuyó la emisión y promulgación, respectivamente.
33. **Poder Legislativo local.** Jehú Eduí Salas Dávila, en calidad de Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Zacatecas, dio contestación a la demanda, acreditando su personalidad con copia certificada del acuerdo de seis de junio de dos mil veintitrés, en la que se eligió al promovente como presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales.
34. Ahora, el artículo 157, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas<sup>11</sup> establece que el Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales tendrá la representación legal del Congreso del Estado en procedimientos judiciales, por lo cual, quien presentó la contestación de demanda de la Legislatura estatal tiene la legitimación para actuar en su representación.

<sup>9</sup> **Artículo 84.-** La Síndica o Síndico Municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ostentar la representación jurídica del Ayuntamiento;

[...]

IV. Formular demandas, denuncias y querellas sobre toda violación a las leyes en que incurran los servidores públicos municipales, o los particulares, en perjuicio del patrimonio del Municipio;

[...]

<sup>10</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.

<sup>11</sup> **Artículo 157.** Corresponde a la Comisión de Puntos Constitucionales el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

[...]

V. La formulación de informes en juicios de amparo en que la Legislatura sea parte, por medio del Presidente de la Comisión o de un miembro de la misma, así como la representación jurídica en defensa de los intereses de la Legislatura en procedimientos judiciales, la que podrá delegar cualquiera de los integrantes de la Comisión en el Director de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos, o bien, en el Subdirector de Asuntos Jurídicos o en cualquier otro servidor público de la Legislatura;

[...]

35. **Poder Ejecutivo local.** Ángel Manuel Muñoz Muro dio contestación a la demanda, acreditando su personalidad con copia certificada de su nombramiento como Coordinador General Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas, de fecha veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés.
36. Al respecto, el artículo 42, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas<sup>12</sup> establece que es atribución de la Coordinación General Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas representar al Gobernador, así como al Gobierno del Estado, en los juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. En ese orden de ideas, tiene legitimación pasiva.

#### VI. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

37. 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.
38. En el presente medio de control constitucional, tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo formularon causales de improcedencia.

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

39. Refiere el Ejecutivo local que se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción IX, en relación con el 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, porque que el municipio actor no aduce violación alguna respecto a la promulgación y publicación de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, pues sólo formula agravios relacionados con el Congreso local relativos a la dictaminación, revisión, análisis y aprobación de la iniciativa de ley, actos en los que el Ejecutivo Local no interviene.
40. Esta causal es infundada porque el Poder Ejecutivo local forma parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por este Tribunal Pleno, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia.
41. Aunado a ello, de resultar fundado alguno de los conceptos de invalidez relativos a la dictaminación, revisión, análisis y aprobación de la iniciativa de ley, ello afectaría, en vía de consecuencia, la promulgación y publicación de la norma combatida. De ahí lo infundado del correlativo motivo de improcedencia.

##### VI.2. Única causal de improcedencia formulada por el Poder Legislativo local.

42. El legislativo local refiere que, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la Materia, porque los conceptos de invalidez no se orientan a acreditar una violación a la Constitución Federal relacionada con la invasión de competencias y el principio de división de poderes.
43. Esta causal es **infundada** 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, la existencia (o no) de violaciones a dicho ordenamiento es un tema que está relacionado con el fondo de la controversia.<sup>13</sup>
44. 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.

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

---

<sup>12</sup> **Artículo 42.** Son atribuciones de la Coordinación General Jurídica las siguientes:

[...]

**XX.** Representar al Gobernador, así como al Gobierno del Estado, en los juicios de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y aquellas a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para preservar los intereses del Estado;

[...]

<sup>13</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.**".

46. El municipio accionante aduce, principalmente en sus conceptos de invalidez formulados en los numerales 1 y 7 e inciso a), que el Congreso del Estado de Zacatecas retiró y modificó sin causa y motivo el contenido de las fracciones IV, V y VI del artículo 43 propuesto en la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas, para el Ejercicio Fiscal dos mil veinticuatro, pues retiró fracciones y palabras, combinó texto y modificó sin justificación el orden establecido de las fracciones, lo que generó un detrimento en la hacienda municipal.
47. Señala que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el municipio puede administrar libremente su hacienda y podrá imponer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria que se encuentre dentro de su territorio; además, que la aprobación de la ley de ingresos municipal no es de definición discrecional e inobjetable por parte de la legislatura, sino que es una norma de creación compartida, esto es, entre el municipio y la legislatura.
48. Refiere que, si bien es facultad del Congreso del Estado de Zacatecas el modificar la propuesta de ley de ingresos que se le remita, también lo es que, sólo puede modificarla con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, lo que no ocurrió en el caso concreto.
49. 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 la omisión de considerar en sus términos la iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio de Morelos, propuesta por el Ayuntamiento en ejercicio de sus atribuciones y competencia.
50. Argumenta que el mencionado principio de motivación objetiva y razonable funciona como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte de legislador, por lo cual, para la modificación de las cuotas y tarifas propuestas por el municipio se debían imprimir razonamientos y juicios suficientes para sostener las modificaciones.
51. Asimismo, refiere que no hubo un auténtico diálogo entre poderes, porque no se permitió la intervención del municipio en el proceso legislativo para efecto de corregir las posibles inconsistencia o irregularidades en la iniciativa.
52. Ahora bien, respecto a la motivación que debe existir por parte de la Legislatura local al modificar las propuestas de leyes de ingresos municipales, este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 20/2020<sup>14</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.
53. 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.
54. 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.
55. 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.

---

<sup>14</sup> Resuelta en sesión de diecinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

56. 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.
57. 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.
58. 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 diverso 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.
59. 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.
60. 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>15</sup>

61. 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

<sup>15</sup> Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, Página: 1129, Registro: 174091.

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>16</sup>

62. 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.
63. 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.
64. 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, que nos permitirá determinar, en su caso, la arbitrariedad del legislador.
65. 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.
66. 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.
67. 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.
68. En ese orden de ideas, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la reflexión debe estar centrada en torno a dos ejes: **el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio.**
69. 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.
70. Por otra parte, el segundo elemento a considerar es el grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio.
71. 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:

<sup>16</sup> Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, Página: 41131, Registro: 174089.

- **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 coartarse 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.

- **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.
- **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 del mismo 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.

72. 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 interacción adecuada entre los diputados que tienen un mayor conocimiento en materias específicas.
73. 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>17</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>18</sup>

- 74. 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.
- 75. 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.
- 76. Como se precisó, el Municipio actor promovió la presente controversia constitucional porque al aprobarse la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas para el presente ejercicio fiscal, se modificó el artículo 43 relacionado con el impuesto predial, con relación a la iniciativa presentada por el mismo accionante.
- 77. 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 43.</b> El monto tributario se determinará con la suma de 2.0000 veces la Unidad de Medida y Actualización diaria, más el total que se obtenga de la suma de multiplicar la superficie en metros cuadrados de terreno y de la construcción o hectárea, según corresponda, por las tarifas que se establecen en el presente artículo, conforme a lo previsto en la Ley de Catastro del Estado de Zacatecas y su Reglamento:</p> <p>[...]</p> <p>IV. INDUSTRIAL</p> | <p><b>Artículo 43.</b> El monto tributario se determinará con la suma de 2.0000 veces la Unidad de Medida y Actualización diaria, más el total que se obtenga de la suma de multiplicar la superficie en metros cuadrados de terreno y de la construcción o hectárea, según corresponda, por las tarifas que se establecen en el presente artículo, conforme a lo previsto en la Ley de Catastro del Estado de Zacatecas y su Reglamento:</p> <p>[...]</p> |

<sup>17</sup> Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, Página: 1127, Registro: 174092.

<sup>18</sup> Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, Página: 1126, Registro: 174093.

|   |  |
|---|--|
| <p>Los predios que se utilizan para la industria pagarán 0.0170 UMAS por m2.</p> <p><b>V. PLANTAS DE BENEFICIO Y ESTABLECIMIENTOS METALÚRGICOS:</b></p> <p>Este impuesto se causa a razón del 1.5% sobre el valor de las construcciones. En concordancia con lo dictado por los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 119, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, se reitera que sólo estarán exentos de Impuesto a la Propiedad Raíz o Predial los bienes de dominio público de la Federación, del Gobierno del Estado y de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales, paramunicipales o particulares, bajo cualquier título, con fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto; al tiempo de aclarar que no quedan comprendidos aquéllos que se usufructúen con fines comerciales. La declaración de exención a que se refiere el párrafo anterior se solicitará por escrito a la Tesorería Municipal, aportando los elementos de prueba que demuestren su procedencia.</p> <p><b>VI. POSEEDORES DE BIENES INMUEBLES CON ACTIVIDAD MINERA:</b> En lugar de lo dispuesto por los artículos 4 y 6, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Zacatecas, en el ejercicio fiscal 2024; el impuesto predial a cargo de propietarios o poseedores de los bienes inmuebles con actividad minera se determinará como base gravable el valor del terreno y las construcciones que mediante avalúo determine la Tesorería Municipal. Para ello la Tesorería Municipal podrá encomendar la elaboración de dicho avalúo a cualquier institución autorizada, o valuador profesional con cédula. Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, por construcción comprende también, cimentaciones, terracerías, terraplenes, bodegas, carreteras, puentes, caminos, presas de jales, puertos y aeropuertos. A la cantidad que resulte del avalúo, deberá aplicarse la tasa del 2%, el monto resultante de dicha operación será el monto a pagar.</p> | <p><b>IV. PLANTAS DE BENEFICIO Y ESTABLECIMIENTOS METALÚRGICOS:</b></p> <p>Este impuesto se causa a razón del 3% sobre el valor de las construcciones. En concordancia con lo dictado por los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 119, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, se reitera que sólo estarán exentos de Impuesto a la Propiedad Raíz o Predial los bienes de dominio público de la Federación, del Gobierno del Estado y de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales, paramunicipales o particulares, bajo cualquier título, con fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto; al tiempo de aclarar que no quedan comprendidos aquéllos que se usufructúen con fines comerciales. La declaración de exención a que se refiere el párrafo anterior se solicitará por escrito a la Tesorería Municipal, aportando los elementos de prueba que demuestren su procedencia.</p> <p>Para lo dispuesto en esta fracción el término construcción incluye: cimentaciones, terracerías, terraplenes, bodegas, carreteras, puentes, caminos, brechas, presas de jales, puertos, helipuertos y aeropuertos.</p> <p>Para mayor eficacia en el cobro de lo establecido en esta fracción, el municipio podrá celebrar convenio para el cálculo del pago y estabilidad fiscal con aquellos contribuyentes que no hayan presentado recurso legal en contra de la presente disposición, dicho acuerdo deberá ser validado por la Legislatura del Estado.</p> |
|---|--|

78. El artículo en cuestión prevé diversas tasas aplicables para calcular el impuesto predial en el Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas.
79. El artículo propuesto por el municipio en su iniciativa de ley de ingresos contenía las fracciones IV, V y VI. En la fracción IV se preveía un impuesto aplicable a los predios que fueran utilizados para la industria, sobre los cuales se pagaría 0.0170 Unidades de Medida y Actualización (UMA) por metro cuadrado.
80. Por lo que hace a la fracción V, establecía un impuesto aplicable a las plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos, a las que se les aplicaría una tasa del 1.5% sobre el valor de las construcciones para la determinación del impuesto; además, disponía que estarían exentos del impuesto los bienes de dominio público salvo las excepciones contenidas en la misma fracción.
81. Finalmente, en la fracción VI regulaba el impuesto en cuestión aplicable a los poseedores de bienes inmuebles con actividad minera, mismo que se determinaría aplicando la tasa de un 2% al monto que resultare de un avalúo que se realizaría a los terrenos o construcciones cuya actividad fuera la minería.

82. Ahora bien, el artículo 43 aprobado por la legislatura en el Decreto que contiene la Ley de Ingresos para el Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas, eliminó lo que en la iniciativa fueron las fracciones IV y VI, y lo que constituía la fracción V, quedó como IV en el Decreto impugnado; sin embargo, en lugar de prever una tasa del 1.5 por ciento para las plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos dispuso un 3 por ciento; además, precisó lo que comprendería el término “construcción” y señaló que para una mayor eficacia en el cobro del impuesto que regula la fracción, el municipio podría celebrar convenios, previa validación de la legislatura, para el pago con los contribuyentes que no hubieren impugnado esa norma.
83. Como se puede advertir, de la comparación ente la propuesta municipal y lo aprobado en el decreto 519, se aprecia que hubo un cambio importante, es decir, entre lo propuesto y lo aprobado hubo un distanciamiento considerable.
84. Primero, respecto al impuesto predial para plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos, el Congreso local modificó la tasa propuesta por el municipio en su iniciativa, pues de una cuota de 1.5%, se determinó en 3%; además, sujetó al municipio actor a la posibilidad de celebrar convenios de pago con los contribuyentes, previa validación de la legislatura, cuestión que no se encontraba contenida en la propuesta municipal.
85. Por lo que hace a las fracciones IV y VI de la iniciativa propuesta por el municipio que regulaba el impuesto predial para la construcción industrial y el aplicable a los poseedores de bienes inmuebles con actividad minera, respectivamente, fueron eliminadas del decreto 519.
86. En este último caso, podemos decir que el distanciamiento fue total, pues eliminó el supuesto de cobro propuesto por el municipio actor, debido a que eliminó de la propuesta dos hechos imponderables: 1) Impuesto predial para las construcciones industriales y 2) Impuesto predial a los poseedores de bienes inmuebles con actividad minera.
87. Ahora bien, 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.
88. 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.
89. Al respecto, veamos el grado de motivación desarrollado por el Municipio en su iniciativa de ley de ingresos respecto al impuesto en cuestión, en cuya exposición de motivos, señaló lo siguiente:

“(…)

Por lo anterior, el propósito de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Zacatecas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2024, es precisar las cuotas y tarifas, así como los conceptos de ingreso que la hacienda pública municipal de Morelos, Zacatecas, tiene derecho a percibir, con el objeto de obtener la consolidación de un sistema de recaudación municipal que mantenga sus finanzas públicas sanas y transparentes; que proporcione mayor certidumbre al contribuyente en cuanto a las contribuciones que debe pagar, que permita, a su vez, ampliar la base de contribuyentes, cuidando los principios de generalidad, equidad y proporcionalidad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que procure la reorientación del destino de los ingresos públicos hacia la atención de las necesidades más apremiantes de la sociedad; y, que permita de igual forma, aminorar los efectos desequilibrantes que produce la dependencia que se tiene de las participaciones federales y estatales, que si bien es cierto son imprescindibles, también lo es que por su naturaleza son inciertas o variables, más aun en el entorno económico global que impera en estos días.

(…)

El impuesto predial representa la fuente de mayor trascendencia para el Ayuntamiento de Morelos, Zacatecas, manteniéndose la fórmula de cálculo impuesto, así como las tarifas vigentes durante el ejercicio fiscal 2024, por lo que, el incremento en el producto a enterar corresponderá exclusivamente a la actualización de la Unidad de Medida y Actualización (UMA).

Se propone incorporar la fracción IV al artículo 43 correspondiente ZONA ESPECIAL INDUSTRIAL. Será la que corresponde a los núcleos Industriales, ubicados dentro del municipio, los cuales se encuentran delimitados dentro de la carta urbana, marcados como: Industrial,

Industria Ligera, Industria Mediana y corredor Urbano Mixto de Baja Densidad, así como los predios con esta actividad dentro del municipio.

(...)"

90. Como se puede advertir, la motivación del Municipio actor respecto al impuesto predial que se analiza fue **básica**, pues sólo señaló que el propósito de la ley de ingresos es precisar las cuotas y tarifas, así como los conceptos de ingreso que la hacienda pública municipal tiene derecho a percibir, con el objeto de obtener la consolidación de un sistema de recaudación municipal que mantenga sus finanzas públicas sanas y transparentes.
91. Además, que el impuesto predial representa la fuente de mayor trascendencia para el municipio y que se mantenía la fórmula de cálculo y tarifas impuestas, así como que su sólo incremento sería el del aumento que sufra la Unidad de Medida y Actualización.
92. Asimismo, propuso la incorporación de la fracción IV al artículo 43 correspondiente denominada ZONA ESPECIAL INDUSTRIAL y que sería la que corresponde a los núcleos Industriales, ubicados dentro de municipio, los cuales se encuentran delimitados dentro de la carta urbana, marcados como: Industrial, Industria Ligera, Industria Mediana y corredor Urbano Mixto de Baja Densidad, así como los predios con esta actividad dentro del municipio.
93. 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.
94. Dicho lo anterior, se procede analizar la motivación de Congreso local para la modificación del artículo 43 de mérito.
95. De autos se advierte que en sesión de Pleno de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso local celebrada el ocho de noviembre de dos mil veintitrés, se decidió turnar la iniciativa de Ley del Ingresos para el Municipio de Morelos, Zacatecas para el ejercicio dos mil veinticuatro, a la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal para su análisis y dictamen.
96. Posteriormente, en sesión ordinaria del Pleno de la Legislatura de veintidós de diciembre de dos mil veintitrés, fue aprobado el dictamen de la ley de ingresos presentado por la mencionada Comisión de Hacienda, con la reserva realizada por el diputado Ernesto González Romo, misma que fue incorporada en sus términos.
97. La reserva formulada por el diputado Ernesto González Romo fue respecto al artículo 43 de la ley de ingresos, el dictamen proponía que se cobrara 1.5% de impuesto predial a las plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos; sin embargo, la propuesta del diputado fue que se aumentara al 3% y se especificara lo que se debía entender por el término "construcción", además, sugirió incorporar el convenio para el pago del impuesto. Reserva que, como se dijo, fue incorporada en sus términos, es decir, sin debate alguno.
98. Como se puede advertir, en la aprobación del decreto 519 por parte de la Legislatura local no hubo motivación alguna respecto a la modificación del artículo 43 de la ley, pues fue aprobado el dictamen presentado por la Comisión de Hacienda tal como se presentó, salvo por lo que hace a la reserva del diputado Ernesto González Romo, misma que fue incorporada en sus términos.
99. Por lo anterior, para advertir el grado de motivación que hubo por parte de la autoridad legislativa respecto a la modificación del artículo 43 relacionado con el impuesto predial, debemos acudir al dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal, mismo que, para el caso que nos interesa, es del contenido siguiente:

"VALORACIÓN DE LA INICIATIVA.

(...)

En materia de Impuesto Predial, se consideró pertinente, se atendieran los requerimientos y necesidades de cada uno de los municipios, por lo cual, se aprobó el incremento solicitado, relativo a los factores por zonas, y en relación a la cuota base un incremento de hasta un 5%. Lo anterior con la finalidad de fortalecer las haciendas públicas municipales.

No se omite señalar, que en materia de tributo a la propiedad raíz, se mantendrán los diversos porcentajes de bonificación al pago anual del importe total, aplicable a los contribuyentes que paguen durante los meses de enero, febrero o marzo, inclusive. De igual forma, se continuará otorgando la bonificación de un 10% durante todo el año a contribuyentes que sean madres solteras; personas mayores de 60 años; personas con discapacidad o jubilados o pensionados, el

cual será acumulable siempre que no exceda, preferentemente, el 25% del entero correspondiente y en algunos casos en mayores porcentajes por las justificaciones que en las mismas iniciativas de presentan.

(...)

En el capítulo de impuestos, específicamente, en la Sección del Impuesto Predial, quedaron insertados los elementos del tributo tomando en consideración lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al expresar que para establecer la validez constitucional de un tributo no sólo consiste en que esté establecido por ley; que sea proporcional y equitativo, y sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, estén consignados de manera expresa en la Ley.

(...)"

100. Ahora, 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.
101. En el caso concreto, se recuerda que en la sesión donde se aprobó la ley de ingresos municipal, no se discutió nada y sólo se aceptó en sus términos la reserva formulada por un diputado.
102. Es así que, la motivación debemos buscarla en el dictamen realizado por la Comisión de Hacienda del Congreso del Estado de Zacatecas, de cuya revisión se advierte no realizó motivación alguna que justificara la modificación del artículo impugnado, pues como se advierte de la anterior transcripción sólo se mencionó que para la determinación del impuesto predial se atendieron a los requerimientos y necesidades de cada uno de los municipios; además, que se mantuvieron las bonificaciones y que se determinó el impuesto respetando los principios de justicia tributaria.
103. Como se puede advertir, la motivación para cambiar la tasa de impuesto predial para plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos, y sujetar al municipio a la realización de convenios de pago; así como la eliminación del impuesto industrial y a poseedores de bienes inmuebles con actividad minera, no cumple con los parámetros de objetividad y razonabilidad necesarios para justificar la modificación realizada.
104. 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.
105. 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.
106. Por tanto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 43, fracción IV, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veintitrés, así como de la eliminación de las fracciones IV y VI, contenidas en la iniciativa de ley de ingresos propuesta, en los que regulaba, en la primera, un impuesto predial para inmuebles industriales y, en la segunda, un impuesto predial a poseedores de bienes inmuebles con actividad minera.
107. No es óbice a la determinación que precede la circunstancia consistente en que la tasa aprobada por la legislatura (tres por ciento) para las plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos resulte mayor que la propuesta por el municipio actor en su iniciativa (uno punto cinco).
108. 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 diverso 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.
109. 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.

110. Por ende, si la legislatura estatal estima que la propuesta municipal debe ser modificada, tiene que fundar y motivar razonablemente tal determinación.
111. Independientemente de lo anterior y, a título de mayor abundamiento, cabe precisar que la sola circunstancia de que se haya aprobado una tasa mayor para la determinación del impuesto predial para las plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos, no genera, de manera automática, una mayor 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.
112. Por lo cual, de acuerdo con el parámetro de motivación objetiva y razonable bajo el cual se analiza y resuelve la presente controversia constitucional, **el aumento de la tasa predial aprobada, 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.
113. Asimismo, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que la legislatura local menciona que durante el procedimiento legislativo informó al municipio actor sobre las inconsistencias en su iniciativa de ley de ingresos, sin embargo, no se atiende dicha manifestación porque no menciona ni exhibe los oficios con los cuales realizara dichos informes o requerimientos, considerando, además, que el municipio actor señala que no hubo requerimiento alguno.

#### VIII. EFECTOS.

114. Los artículos 41, fracción IV, y 45 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.
115. En atención a lo anterior, de acuerdo con las consideraciones desarrolladas en el apartado anterior, se declara la invalidez del artículo 43, fracción IV, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veintitrés, así como de la eliminación de las fracciones IV y VI, contenidas en la iniciativa de ley de ingresos propuesta, en los que regulaba, en la primera, un impuesto predial para inmuebles industriales y, en la segunda, un impuesto predial a poseedores de bienes inmuebles con actividad minera.
116. En particular, cabe destacar que el artículo 45 de la mencionada ley 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 sólo surtirán efectos respecto de aquellas contribuciones que no se hayan causado aun en la fecha de publicación de la presente sentencia.
117. En tales condiciones, este Tribunal Pleno determina que la presente sentencia surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas, al cual se fija el referido plazo para que 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** del artículo 43, fracción IV, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Morelos, Zacatecas, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil veintitrés, así como de la eliminación de las fracciones IV y VI, contenidas en la iniciativa de ley de ingresos propuesta, en los que regulaba, en la primera, un impuesto predial para inmuebles industriales y, en la segunda, un impuesto predial a poseedores de bienes inmuebles con actividad minera, la cual surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de dicho Estado, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido.

**TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, para los efectos legales a que haya lugar y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del párrafo 100, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del párrafo 100, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 43, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Zacatecas, para el Ejercicio Fiscal 2024, así como de la eliminación de las fracciones IV y VI, contenidas en la iniciativa de ley de ingresos propuesta, en los que regulaba, en la primera, un impuesto predial para inmuebles industriales y, en la segunda, un impuesto predial a poseedores de bienes inmuebles con actividad minera. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en 1) 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 y 2) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido en esta determinación. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil veinticuatro previo aviso a la Presidencia.

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

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Loreta Ortiz Ahlf**.- 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 veinticuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 33/2024, promovida por el Municipio de Morelos, Estado de Zacatecas, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de septiembre 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.