V I S T O S, para resolver los autos del juicio de amparo **448/2025-XVI; y,**

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Demandas de amparo. Por escrito recibido el veintitrés de enero de dos mil veinticinco, ante la oficina de correspondencia común de los Juzgados de Distrito en el estado, con residencia en esta ciudad, del que por razón de turno correspondió conocer a este Juzgado Primero de Distrito en el Estado, ********* ******* *** *** ******** , demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra el acto y las autoridades que se precisan en adelante.

SEGUNDO. Acumulación y Trámite. De la demanda de amparo por cuestión de turno correspondió conocer a este Juzgado Primero de Distrito en el Estado, quien por acuerdo de diecinueve de febrero de dos mil veinticinco, la registró en el libro de gobierno bajo el número de expediente **448/2025-XVI** y se admitió a trámite; se solicitó a las autoridades responsables su informe justificado; se dio la intervención que corresponde a la Representación Social de la Federación; y se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional, la cual se celebró el día de la fecha, y concluye con el dictado de la presente determinación.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia. Este Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, residente en la capital del mismo nombre, es competente para conocer y resolver el presente juicio de amparo, conforme lo dispuesto por los artículos 103 fracción I y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37 de la Ley de Amparo; 46 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente a partir del veintiuno de diciembre de dos mil veinticuatro; así como en los artículos primero, fracción XXIII, segundo fracción XXIII punto 3 y cuarto fracción XXIII, del Acuerdo General 3/2013 del Pleno del Consejo de la

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a6632000000000000000001bf6
15:05:26 1600300

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por Materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

Lo anterior toda vez que se reclama la aplicación de una norma general, cuyo acto de aplicación ocurrió dentro de la jurisdicción territorial de este juzgado.

SEGUNDO. Precisión de los actos. El numeral 74, fracción I, de la Ley de Amparo, establece que las sentencias que se dicten en el juicio de amparo deberán contener la fijación clara y precisa de los actos reclamados, por lo que en términos del citado numeral, se precisa que la parte quejosa reclama lo siguiente:

A la **Legislatura** y al **Gobernador**, ambos del Estado de Zacatecas, en el ámbito de sus atribuciones:

a) La discusión, aprobación, sanción, expedición y promulgación del Decreto 67, que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, para el ejercicio fiscal 2025, en específico sus artículos 44 y 84.

Al **Ayuntamiento** y **Presidente Municipal de Guadalupe, Zacatecas**:

b) La propuesta de iniciativa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, para el ejercicio fiscal 2025; y,

Además se reclama al Presidente Municipal de Guadalupe, Zacatecas:

c) La recaudación del impuesto predial, así como del derecho de aseo, recolección de basura y desechos sólidos; ambos del ejercicio fiscal 2025.

Al **Tesorero Municipal de Guadalupe, Zacatecas**:

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662636a66320000000000000000001bf6
15:05:26 1830930

PJF - Versión Pública

d) El cobro conjunto del impuesto predial, así como del derecho de aseo, recolección de basura y desechos sólidos; ambos del ejercicio fiscal 2025.

Tienen aplicación a lo anterior, la jurisprudencia y tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señalan:

> "***DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD.*** *Este Alto Tribunal, ha sustentado reiteradamente el criterio de que el juzgador debe interpretar el escrito de demanda en su integridad, con un sentido de liberalidad y no restrictivo, para determinar con exactitud la intención del promovente y, de esta forma, armonizar los datos y los elementos que lo conforman, sin cambiar su alcance y contenido, a fin de impartir una recta administración de justicia al dictar una sentencia que contenga la fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, conforme a lo dispuesto en el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo.*"[1]
>
> "***ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.*** *El artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo establece que las sentencias que se dicten en el juicio de garantías deberán contener la fijación clara y precisa de los actos reclamados, así como la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente, por lo que los juzgadores de amparo deberán armonizar, además, los datos que emanen del escrito inicial de abdemanda, en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos, e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor, descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el juzgador de amparo, al fijar los actos reclamados, deberá atender a lo que quiso decir el quejoso y no únicamente a lo que en apariencia dijo, pues sólo de esta manera se logra congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.*"[2]

TERCERO. Inexistencia. No es cierto el acto reclamado al Presidente Municipal de Guadalupe, Zacatecas, consiste en la recaudación del impuesto predial,

---

[1] Jurisprudencia 40/2000, visible en la página 32, del Tomo XI, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; registro digital **192097.**

[2] Tesis aislada P. VI/2004, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo XIX, abril de 2004; página 255; registro digital **181810.**

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65a6632000000000000000001bf6
15/05/26 1630030

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

así como del derecho de aseo, recolección de basura y desechos sólidos; ambos del ejercicio fiscal 2025.

Inexistencia que se corrobora, en términos de los artículos 98, fracción II, 101 y 103, fracción V, de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas,[3] de los que se aprecia que, los Ayuntamientos de los Municipios de Zacatecas, cuentan con diversas dependencias; entre ellas **la Tesorería Municipal**, cuyo titular es el encargado de recaudar los ingresos que corresponden al Municipio, conforme a lo que establecen las leyes fiscales.

Por ende, se sobresee en el juicio de amparo, respecto de los actos atribuidos al Presidente Municipal de Guadalupe, Zacatecas, en términos del artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.

CUARTO. Certeza. Son ciertos los actos reclamados al Gobernador Constitucional y Legislatura, ambos del Estado de Zacatecas, así como al Ayuntamiento y Tesorero Municipal de Guadalupe, Zacatecas, consistentes en la propuesta de iniciativa de ley, discusión, aprobación, sanción, expedición y promulgación del Decreto 67, que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe,

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662636a66320000000000000000001bf6
15:05:26 1800300

PJF - Versión Pública

---

[3] **Artículo 98**

Dependencias sugeridas

El Ayuntamiento podrá contar con las siguientes dependencias:

(…)

II. Tesorería Municipal;

(…)

Artículo 101

Recaudación de ingresos

La Tesorería Municipal es el órgano de recaudación de los ingresos municipales y, por su conducto, del ejercicio del gasto público, con las excepciones señaladas en la ley.

Artículo 103

Facultades de la Tesorería Municipal

Son facultades y obligaciones del titular de la Tesorería Municipal las siguientes:

IV. Recaudar los ingresos que corresponden al Municipio conforme a lo que establecen las leyes fiscales;

(…)

para el ejercicio fiscal 2025, en específico sus artículos 44 y 84, incluso la recaudación de los impuestos; toda vez que así lo reconoció la primera de las autoridades al rendir su informe, la segunda fue omisa y la tercera y cuarta lo negaran.

Además que la certeza de sus actos se corrobora con el proceso legislativo que dio origen al ordenamiento legal de mérito, pues su notoria existencia no está sujeta a prueba de conformidad con lo dispuesto en el artículo 266 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares,[4] de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, conforme a su numeral 2º.

Lo anterior, en atención al criterio que informa la jurisprudencia 2a./J. 65/2000, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con rubro y texto siguientes:

> "***PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.*** *Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo*."[5]

Así como la tesis aislada sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de tenor:

> "***LEYES NO SON OBJETO DE PRUEBA.*** *El juzgador de amparo, sin necesidad de que se ofrezca como prueba la publicación oficial de la ley que contiene las disposiciones legales*

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a662300000000000000001bf6
15:05:26 1600300

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

[4] Artículo 266. Sólo los hechos estarán sujetos a prueba; el derecho lo estará únicamente cuando se trate de normas diversas a las generales o cuando se funde en usos y costumbres.

[5] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo XII, Agosto de 2000; página 260; Materia: Común; Registro **191452.**

reclamadas, debe tomarla en consideración aplicando el principio jurídico relativo a que el derecho no es objeto de prueba."[6]

De ahí que, a pesar que la Síndico Municipal de Guadalupe, Zacatecas, negó el acto reclamado, la certeza del acto que se le atribuye, se acredita en términos del considerando primero del Decreto 67, que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, para el ejercicio fiscal 2025,[7] del que se aprecia que sí fue el Ayuntamiento de dicho municipio, quien presentó la iniciativa correspondiente; además de que al Secretario de Tesorería y Finanzas del Municipio de Guadalupe, Zacatecas, como se dijo en el considerando tercero de esta sentencia, dicha autoridad es quien tiene a su cargo la facultad y obligación de recibir el pago de contribuciones.

QUINTO. Improcedencia. Previo al estudio de los conceptos de violación aducidos por el demandante del amparo, esta juzgadora se encuentra compelida a verificar la procedencia del juicio constitucional, asimismo en términos del artículo 62 de la Ley de Amparo, se debe constatar si se actualiza alguna causal de improcedencia, lo aleguen o no las partes, ya que su estudio es preferente y de actualizarse alguna quien resuelve se encontrará imposibilitado para analizar la constitucionalidad de los actos reclamados.

a. Causales no actualizadas.

1. Definitividad.

Al rendir sus informes justificados, tanto la Síndica, como el Secretario de Tesorería y Finanzas, ambos del Ayuntamiento de Guadalupe, Zacatecas, refirieron que la parte quejosa no agotó el principio de definitividad, pues existen recursos o medios de defensa contemplados en la

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65a6632000000000000000001b6
15:05:26 1800/00

PJF - Versión Pública

---

[6] Visible en el Semanario Judicial de la Federación; Séptima Época; Volumen 65, Primera Parte; página 15; Materia: Común; Registro: **233090.**

[7] CONSIDERANDO PRIMERO. El Ayuntamiento de Guadalupe, Zacatecas, presentó en su iniciativa, la siguiente:
(…)

legislación local, como lo es el recurso de nulidad, que debió interponerse ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas.

Es decir, las autoridades mencionadas estiman que se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo; no obstante, es **infundada** la causal de improcedencia que se hace valer.

Con el fin de analizar el motivo de improcedencia de la acción constitucional planteado, resulta pertinente señalar que el artículo 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[8] así como el 61, fracción XX, la Ley de Amparo,[9] contemplan la improcedencia del

---

[8] **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

(…)

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;

(…)

[9] **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

(…)

XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta Ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a66320000000000000001fd6
15/05/26 16:00:00

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

juicio de amparo indirecto en materia administrativa, en el supuesto de que, contra el acto reclamado, proceda un recurso o medio ordinario de defensa susceptible de nulificar, revocar o modificar dicho acto, sin exigir mayores requisitos que los previstos para el otorgamiento de la suspensión definitiva.

Es importante destacar que el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, hace referencia a la no exigencia de mayores requisitos, lo cual significa que si la ley reglamentaria del recurso, juicio o medio ordinario de defensa, señala iguales o menores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo, para conceder la suspensión definitiva, el principio de definitividad debe regir en ese caso concreto y, por consecuencia, el gobernado deberá agotar esos medios ordinarios de impugnación, previo a promover el juicio de amparo.

Lo anterior, así fue establecido en la jurisprudencia 2a./J. 115/99, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto establecen:

> "***RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA ORDINARIOS. REGLAS PARA SU DETERMINACIÓN EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 107, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN Y 73, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE AMPARO).*** *Los aludidos preceptos consagran la improcedencia del juicio de garantías en materia administrativa, en el supuesto de que contra el acto reclamado proceda un recurso o medio ordinario de defensa susceptible de nulificar, revocar o modificar dicho acto, sin que la ley que lo establezca o que rija el acto exija mayores requisitos que los previstos para el otorgamiento de la suspensión definitiva. Cuando tales preceptos se refieren a la ley que establezca el recurso o medio de defensa procedente contra el acto reclamado, o que rija a éste, debe entenderse que dicha remisión significa que la norma jurídica respectiva debe regular por algún título a ese acto de manera específica, aludiendo expresamente a él, debiendo colmar todas las determinaciones que contenga, así*

Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior;

(…)

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a6632000000000000000001bf6
15:05:26 1800/00

Versión Pública

como las consecuencias que produzca en el ámbito jurídico del gobernado. Asimismo, el ordenamiento relativo requiere ser una norma legal, en sentido formal y material, puesto que tanto la disposición constitucional como la legal que la reglamenta, establecen que debe ser una "ley", y no cualquier otro ordenamiento general, el que señale la procedencia de aquéllos, motivo por el cual, aplicando el principio jurídico consistente en que cuando la norma no distingue, no existe razón para efectuar una distinción, debe concluirse que sólo los medios defensivos consagrados en una ley formal y material son susceptibles de provocar la improcedencia del juicio de amparo, derivada de la falta de cumplimiento con el principio de definitividad en relación con la impugnación de un acto de autoridad, siempre que no exijan mayores requisitos para otorgar la suspensión que los previstos en la Ley de Amparo."[10]

Así, para la procedencia del juicio de amparo, es obligatorio para la parte quejosa agotar los recursos o medios de defensa que la ley común establece para revocar, anular o modificar el acto de autoridad, en observancia al principio de definitividad que rige en el juicio de amparo, dado que éste es un medio extraordinario de defensa al alcance del gobernado, al que se puede acudir una vez que fueron agotadas las vías o instancias comunes, motivo por el cual, conforme al artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, debe agotarse de manera previa el medio ordinario de defensa procedente, antes de acudir al juicio de amparo, ya que de lo contrario, el juicio de amparo resultará improcedente.

Sin embargo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que existen excepciones al principio de definitividad que rige el juicio de amparo, a saber:

(i) Cuando los actos afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan.

(ii) Los actos que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación.

(iii) Los actos administrativos respecto de los cuales,

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65a6632000000000000000001bf6
15:05:26 1600300

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

[10] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo X, Octubre de 1999, página 448 registro digital **193142**.

la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución.

(iv) Los actos que importen una violación a los derechos fundamentales consagrados en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal.

(v) Las leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación.

(vi) Los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 del Constitución Federal.

(vii) Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra.

(viii) Los actos que carezcan de fundamentación.

(ix) Los actos en que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal.

(x) Los actos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia.

Tales supuestos fueron recopilados en la tesis 2a. LVI/2000, del siguiente contenido:

> *"**DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.** De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija*

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a6626f36a66320000000000000000001bf6
15:05:26 1800/00

Versión Pública

mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia."[11]

Ahora, como ya se precisó, la parte quejosa reclama, la inconstitucionalidad del Decreto número 67, que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, para el ejercicio fiscal 2025, **en específico sus artículos 44 y 84**, con motivo de su primer acto de aplicación, materializado en los recibos de ingresos varios ****** * ******, de ocho y diez de enero de dos mil veinticinco,.

Por lo tanto, se actualiza uno de los supuestos de excepción al principio de definitividad, es decir, **la inconstitucionalidad de una ley con motivo del primer acto de aplicación**; de ahí lo infundado de la causal de improcedencia hecha valer.

2. Falta de conceptos de violación.

Asimismo, las mencionadas autoridades responsables señalaron que el presente juicio de amparo es improcedente en términos del artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 108, fracción III, ambos de la Ley de Amparo,[12] en razón a que la parte quejosa sebe señalar

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65e6632000000000000001bf6
15:05:26 1600300

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

[11] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo XII, Julio de 2000, página 156; registro digital **191539**.

[12] **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

(…)

XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley.

con precisión a las autoridades que como titulares de los órganos a los que les corresponde la promulgación de las leyes.

Lo que es **infundado**, en razón a que en el escrito inicial de demanda y de acuerdo a la fijación de los actos realizada en el considerando segundo de esta sentencia, la parte quejosa sí señaló a las autoridades que participaron en el proceso legislativo que dio origen al decreto reclamado, atribuyendo claramente a la Legislatura y al Gobernador, ambos del Estado de Zacatecas, en el ámbito de sus atribuciones, la discusión, aprobación, sanción, expedición y promulgación del Decreto 67, que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, para el ejercicio fiscal 2025, en específico sus artículos 44 y 84.

Por ende, contrario a lo que estiman las autoridades responsables, sí se colman los requisitos contenidos en el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, por lo que resulta **infundada** la causal de improcedencia hecha valer.

b. Causal actualizada. Autoliquidación no es acto de autoridad.

Por otro lado, con relación al cobro conjunto del impuesto predial, así como del derecho de aseo, recolección de basura y desechos sólidos; ambos del ejercicio fiscal 2025, reclamado al Tesorero Municipal de Guadalupe, Zacatecas, se actualiza la causal de improcedencia

---

Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:

(…)

III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, la persona quejosa deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, la persona quejosa deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios;

(…)

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a6632000000000000000001fbf6
15:05:26 1800/00

Versión Pública
SCJN

contenida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 5º, fracción II, ambos de la Ley de Amparo.[13]

Efectivamente, la fracción XXIII del artículo 61 de la ley de la materia, establece la improcedencia del juicio de amparo, que derive de disposiciones contenidas en la Ley de Amparo o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que implica que los supuestos de improcedencia establecidos en las primeras veintidós fracciones, no son las únicas causas por las que se puede declarar la improcedencia de la vía constitucional; es decir, el catálogo de causas de improcedencia legal no es limitativo sino enunciativo, puesto que la fracción XXIII en comento, contempla la posibilidad de considerar otras distintas que surjan de la propia ley.

Por su parte, la procedencia del juicio de amparo se encuentra supeditada a que los actos, leyes, reglamentos o tratados que se reclamen provengan de autoridad responsable, con independencia de su naturaleza formal.

Por autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, debe entenderse a aquella que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas **en forma unilateral y obligatoria**; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a6632000000000000000001bf6
15/05/26 1630/30

[13] **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

(…)

XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley.

Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

(…)

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Además, también se consideran como autoridades responsables a aquellos particulares que realicen actos similares a los de las autoridades -ya relatados-; lo anterior, siempre que su actuar esté debidamente reglamentado en algún ordenamiento legal vigente.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que autoridad para efectos del amparo es aquélla, a la cual, las normas jurídicas otorgan las características de un órgano público **con potestad legal de emitir actos unilaterales**, a través de los cuales puede crear, modificar o extinguir por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera de los gobernados, sin requerir la voluntad de éstos y sin necesidad de acudir a los órganos judiciales.

Por ello, para que una autoridad sea considerada como tal en el juicio de amparo, debe tener las siguientes características:

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a6632000000000000001b6
15/05/26 1630/00

- Ser un órgano público.

- Actuar con potestad administrativa, es decir, que ejerza facultades decisorias de carácter irrenunciable, atribuidas por la ley -decisión de imperio-.

- Emitir actos unilaterales que afecten la esfera jurídica de los gobernados.

- Para emitir sus actos, no requiere acudir a los órganos judiciales, ni del consentimiento del afectado.

Lo anterior se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, emitida por la Segunda Sala del Tribunal Supremo, del título y texto siguientes:

> "***AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.*** *Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del amparo son las siguientes: a) la existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de*

Versión Pública SCJN

naturaleza pública la fuente de esa potestad; c) que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) que para emitir esos actos no requiera de acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado."[14]

Entonces, como la acción constitucional es improcedente en casos de actos o conflictos entre particulares, salvo lo previsto en el último párrafo de la fracción II del artículo 5° de la Ley de Amparo, es decir, cuando aquélla realice actos equivalentes a los antes analizados y cuyas funciones estén determinadas en una norma legal, debe hacerse la distinción entre relaciones jurídicas de coordinación, subordinación y supraordinación.

I. De coordinación: Es la relación suscitada entre particulares, para dirimir los conflictos en ellas deben acudir a los procedimientos ordinarios establecidos para tal efecto en la legislación, y someter su resolución a las autoridades del orden común.

Este tipo de relaciones pertenecen al derecho privado -civil, mercantil, laboral, agrario-, y en ellas las partes se colocan en un plano de igualdad.

II. De subordinación: Se genera entre gobernantes y gobernados, pertenecen al derecho público y en ellas la voluntad del gobernante se impone a la del gobernado de manera unilateral, con los límites constitucionales (derechos humanos).

La autoridad no requiere someter su decisión a los tribunales; los conflictos suscitados en ellas se resuelven a través del procedimiento contencioso administrativo y, los mecanismos de defensa de derechos humanos en el ámbito constitucional por medio del juicio de amparo.

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65e6632000000000000000001bf6
15/05/26 1630/30

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

[14] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época, Tomo XXXIV, Septiembre de 2011; página 1089; registro digital: **161133.**

III. De supraordinación: Es la relación que se origina entre órganos del Estado, pertenecen al derecho público y se caracterizan por su unilateralidad, para la solución de conflictos entre las partes existen mecanismos políticos y jurisdiccionales -controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad-.

Tiene aplicación a lo anterior, en la parte de interés, la tesis 2a. XXXVI/99, de la Segunda Sala del más Alto Tribunal del País, del título y texto siguientes:

> "***AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES.*** *La teoría general del derecho distingue entre relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, entabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supraordinación que se entablan entre órganos del Estado. Los parámetros señalados resultan útiles para distinguir a una autoridad para efectos del amparo ya que, en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado*."[15]

Ahora, con relación al acto que se reclamó al Tesorero Municipal de Guadalupe, Zacatecas, **se considera que no se trata de un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo**.

Es así, porque la circunstancia consistente en que la autoridad exactora reciba el importe autoliquidado por el contribuyente, no envuelve un actuar positivo de aquélla, pues no constituye una conducta tendente a querer que se realice el acto en sí, o que desee que se manifiesten sus efectos, por lo que la tarea de recibir o cobrar el impuesto

[15] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo IX, Marzo de 1999; página 307; registro digital: **194367.**

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65a6632000000000000000001b6
15/05/26 1800:00

Versión Pública

autoliquidado, no conlleva una declaración de voluntad unilateral por parte del órgano del Estado.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 2a./J. 153/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

> "***AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN NO ES UN ACTO IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS, AUNQUE SÍ CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY A PARTIR DEL CUAL EMPIEZA A CORRER EL PLAZO PARA PROMOVER EL AMPARO.*** *La existencia de un acto de autoridad no puede hacerse derivar de la actitud del particular frente al mandato legal, sino de la conducta observada por la propia autoridad; por tanto, la circunstancia de que el quejoso haya presentado la declaración de pago de un impuesto, con la cual acredita la autoaplicación de la ley, no conduce a tener por ciertos los actos de determinación y cobro atribuidos a las autoridades ejecutoras. Lo anterior, aun cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la autoliquidación de una contribución constituye un acto de aplicación de la ley, pues ello no significa que tal cumplimiento de la norma por el particular deba ser atribuido a la autoridad, sino solamente que, para efecto de computar el plazo de impugnación constitucional, puede servir de base el hecho de que el particular se coloque por sí mismo en el supuesto previsto por la ley, sin necesidad de un acto específico de la autoridad aplicadora*."[16]

Por tanto, cuando se reclama la recaudación o cobro del pago del derecho enterado *motu proprio*, no es imputable a la autoridad exactora, pues no constituyen actos de autoridad, al derivarse de la actitud del particular frente al mandato legal.

En consecuencia, se concluye que el pago de las contribuciones de referencia se trata de una autoliquidación a cargo del contribuyente, **por lo que no implica un acto atribuible a la autoridad exactora**; de ahí que dicho acto por sí mismo, no constituye un acto de autoridad para efectos de juicio de amparo, máxime que de la lectura de la demanda no se advierte que éste sea reclamado por vicios propios.

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65e6632000000000000001b6
15:05:26 1600300

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

---

[16] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo XXVI, Agosto de 2007; página 367; registro digital: **171860.**

Por lo anterior, procede sobreseer en el presente juicio constitucional, respecto del acto y autoridad que se precisaron en este considerando, en términos del artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo.

SEXTO. Estudio. Al no advertir diversa causa de imprudencia a las analizadas corresponde se procede al análisis de los conceptos de violación hechos valer por la parte quejosa.

Los motivos de disenso que hace valer el quejoso ********* ******* *** *** ********, se encuentran en el capítulo respectivo del escrito de demanda, los cuales se tienen por reproducidos como si a la letra se insertaran, lo anterior en razón que no existe precepto legal que obligue a esta juzgadora a transcribirlos, aunado a que la presente sentencia se ciñe a los principios de congruencia y exhaustividad.

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662636a66320000000000000000001bf6
15:05:26 18/09/00

Apartado A. Impuesto predial.

En su primer concepto de violación, la parte quejosa en lo que interesa, sostiene que se viola en su perjuicio el principio de **legalidad tributaria**, previsto en artículo 31, fracción IV, constitucional, porque el artículo 44 de la Ley de Ingresos del Municipio Guadalupe, Zacatecas, para el ejercicio fiscal 2025, **no establece los elementos que fueron tomados en cuenta por la autoridad para llevar a cabo la clasificación de las zonas urbanas**.

Señala que **los valores unitarios a que se refiere el numeral 44, son ambiguos y genéricos**; es decir, no se encuentran definidos en el cuerpo de la ley o en una diversa, lo que permite un margen de arbitrariedad en su perjuicio; lo que se traduce en que no se brinde certeza y seguridad jurídica a éste.

Es fundado lo anterior.

Versión Pública

En efecto, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que es obligación de los mexicanos, contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes;[17] con relación a ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que, el respeto al derecho fundamental de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en una ley, por las siguientes razones:

(i) Para evitar que quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, en la fijación del tributo, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto.

(ii) Para evitar el cobro de impuestos imprevisibles.

(iii) Para evitar el cobro de impuestos a título particular.

(iv) Para que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.

Sustentan a lo anterior, las jurisprudencias aprobadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de contenido siguiente:

> "***IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.*** *Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también*

17 **Artículo 31**. Son obligaciones de los mexicanos:

(…)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65a6632000000000000000001bf6
15/05/26 1630/30

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida."[18]

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

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662636a6632000000000000000001b6
15/05/26 1800300

Público

[18] Visible en el Semanario Judicial de la Federación; Séptima Época; Volumen 91-96, Primera Parte, página 172; registro digital **232796**.

constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles."[19]

Ahora bien, el impuesto predial es una contribución cuyo objeto grava la riqueza manifestada por la posesión o la propiedad del suelo, así como de las construcciones adheridas a él, por lo que dicha contribución encuadra en la clasificación de los denominados "*impuestos reales*".

Así, la estructura normativa que regula la integración de sus elementos, no se encuentra exclusivamente en la legislación ordinaria, sino que además tiene fundamento en el artículo 115 constitucional,[20] el cual, en su fracción IV, establece la integración y libre administración de la hacienda de los municipios, la cual se conforma entre otros ingresos, de las percepciones obtenidas por las contribuciones que los Estados impongan a la propiedad inmobiliaria, entre las cuales destaca el impuesto predial.

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706e6263636e6632000000000000000001b6
15/05/26 1630/30

---

[19] Visible en el Semanario Judicial de la Federación; Séptima Época; Volumen 91-96, Primera Parte, página 173; registro digital **232797.**

[20] Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(…)

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

(…)

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

(…)

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los estados aprobaran las leyes de ingresos de los municipios, revisaran y fiscalizaran sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta constitución.

(…)

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Asimismo, el referido precepto dispone que los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a 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.

Así, el impuesto predial refleja en su base gravable una cuantificación numérica, que es expresión de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, y que se aprecia atendiendo a las características del bien inmueble de que se trate, lo que se concreta por medio del establecimiento de las referidas Tablas de Valores Catastrales Unitarios.

Ahora bien, los numerales 38 a 49 de la mencionada ley,[21] disponen en la parte que interesa, que dentro de los

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a662300000000000000001bf6
15:05:26 1800/00

PJF - Versión Pública

[21] Artículo 38. Es objeto del Impuesto Predial, la propiedad, la copropiedad, la propiedad en condominio, la copropiedad en condominio, la posesión en términos de la legislación civil y la coposesión de todo predio ubicado en el territorio del municipio de Guadalupe, Zacatecas, así como las construcciones edificadas en los mismos

Asimismo, los derechos incorporados en los certificados de participación inmobiliaria, en los certificados de vivienda o en cualquier otro título similar que, autorizando el aprovechamiento directo de un inmueble, origine sobre éste el derecho de propiedad.

Artículo 39. La posesión y la coposesión de predios son objeto de este Impuesto, en los siguientes casos:

(…)

Artículo 40. Son sujeto del Impuesto Predial:

I. Los titulares del Derecho de propiedad y de propiedad en condominio;

II. Los titulares del Derecho de copropiedad y de copropiedad en condominio, quienes serán considerados como un sólo sujeto;

III. Los poseedores y coposeedores, en los casos a que se refiere el artículo anterior de la presente Ley. En estos casos, los coposeedores también serán considerados como un sólo sujeto;

IV. El fideicomitente que conserve la posesión o el fiduciario, mientras éste último no transmita la propiedad en ejecución del fideicomiso;

V. Los propietarios de las construcciones ubicadas en zonas urbanas ejidales;

VI. Los propietarios de las construcciones ubicadas en fundos legales;

VII. El adquiriente, cuando no sea poseedor, en caso de compra-venta con reserva de dominio, mientras ésta subsista;

VIII. El vendedor que no haya otorgado la posesión, en caso de compra-venta celebrada bajo condición, mientras ésta no se realice, y

IX. Estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Artículo 41. Son responsables solidarios de este Impuesto:

(…)

Artículo 42. Para los efectos de este impuesto, salvo prueba en contrario, se presume que el propietario del suelo lo es también de las construcciones.

En todo caso, los predios quedarán preferentemente afectos al pago del impuesto y sus accesorios, independientemente de quien detente la propiedad o posesión de los mismos.

Artículo 43. Los recibos de pago por concepto de Impuesto Predial, únicamente avalan el pago de la anualidad, sin otorgar el derecho de propiedad a quien o a nombre de quien lo realice.

Artículo 44. 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:

(…)

Artículo 45. Con independencia de la excepción prevista en el artículo 8 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Zacatecas, el pago del impuesto predial será a más tardar el 31 de marzo del ejercicio fiscal correspondiente.

En ningún caso el entero del impuesto predial causado será menor a 2.0000 veces la Unidad de Medida y Actualización diaria.

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, aportando los elementos de prueba que demuestren su procedencia.

Artículo 46. Se prohíbe a los Notarios Públicos, Jueces de Primera Instancia y, en general a todos los fedatarios públicos, autorizar en forma definitiva escrituras públicas o certificación de firmas de instrumentos privados cuyo objeto sea la modificación a la propiedad inmobiliaria, o en derechos reales constituidos sobre ellos, mientras no les sea exhibida constancia de no adeudo al Municipio respecto al pago del impuesto predial, de conformidad al artículo 21 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Zacatecas.

Artículo 47. El pago anual anticipado del impuesto predial correspondiente al ejercicio fiscal del año 2025, dará lugar a una bonificación equivalente al 15%, 10% y 5% sobre su importe total, cuando se realice en una sola exhibición durante los meses de enero, febrero y marzo, respectivamente.

Además, los sujetos de este impuesto que en los últimos dos años hayan cubierto sus obligaciones fiscales dentro de los plazos establecidos para ese efecto, gozarán de un estímulo por cumplimiento, consistente en la bonificación del 5% adicional en el mes de enero y del 4% en el mes de febrero.

Este estímulo no será acumulable en el supuesto a que se refiere el artículo siguiente.

Artículo 48. El Presidente Municipal podrá, mediante acuerdo administrativo de carácter general, aprobado por el Ayuntamiento, otorgar estímulos fiscales a través de la bonificación de hasta el 100 % del monto del impuesto predial, por ejercicios anteriores y de los accesorios legales causados, a cargo de los contribuyentes sujetos a este gravamen y que lleven a cabo la regularización de la tenencia de la tierra a través de los organismos públicos creados para tal efecto y que se presenten a regularizar sus adeudos durante el ejercicio fiscal 2025.

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65a6632000000000000000001b6
15/05/26 1600:00

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

tres primeros meses del ejercicio respectivo, los contribuyentes deben pagar por concepto de Impuesto Predial la cantidad que resulte de aplicar las tarifas previstas para ellos.

Por tanto, se establece la sujeción a una obligación de hacer, esto es: **pagar la contribución respectiva** a más tardar el treinta y uno de marzo del año respectivo; también señalan quiénes están sujetos a esa condición jurídica y obligados al pago de esa contribución, a saber: todo aquel contribuyente que se ostente como propietario de un predio urbano o rústico ubicado en el Municipio de Guadalupe.

Finalmente, el artículo 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, Zacatecas, para el ejercicio fiscal 2025, dispone:

> "*Artículo 44. 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:*
>
> *I. PREDIOS URBANOS:*
>
> *a) Zonas:*

	UMA diaria por m2
I.....	*0.0131*
II….....….....	*0.0151*
III…….....	*0.0162*
IV…….....	*0.0237*
V…….....…	*0.0340*
VI…….....	*0.0406*
VII.....	*0.0622*
VIII……..……	*0.0725*
Urbano-rural…….……..……	*0.0013*
Industrial……	*0.0622*

> *b) El pago del impuesto predial de lotes baldíos se cobrará un tanto más con respecto al importe que les corresponda a las*

Artículo 49. El Presidente Municipal o la Tesorería podrán acordar a favor de los propietarios o poseedores de inmuebles destinados a casa habitación, sujetos al pago del Impuesto Predial, y que se presenten a regularizar sus adeudos durante el ejercicio fiscal del año 2025, estímulos fiscales a través de bonificaciones de hasta el 50% del monto del impuesto a su cargo por los ejercicios fiscales de 2023 y anteriores.

Los montos de los apoyos, así como los términos y condiciones en cuanto a su otorgamiento se determinarán en el correspondiente acuerdo.

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a6632000000000000000001bf6
15:05:26 1800/00

Versión Pública

zonas II y III; una vez y media más con respecto al importe que les corresponda a las zonas IV y V; y 2.0000 veces más al importe que correspondan a las zonas VI, VII, VIII e Industrial.

Para incentivar a los contribuyentes de este Municipio se hará un 15% de descuento adicional a los estímulos fiscales ya fijados, a quien tenga su predio baldío limpio de hierba, maleza y que tenga bardeado con malla ciclónica o barda perimetral;

II. POR CONSTRUCCIÓN, acorde a la clasificación contenida en el artículo 19 de la Ley de Catastro del Estado de Zacatecas:

a) Habitación:

UMA diaria X m2

Tipo A…..... 0.0384

Tipo B…….0.0261

Tipo C…….....0.0119

Tipo D…….0.0072

b) Productos:

UMA diaria X m2

Tipo A…….....0.0522

Tipo B…….0.0384

Tipo C…….0.0197

Tipo D…….....0.0119

Las zonas urbanas establecidas y los tipos de construcción aplicables para el cálculo del impuesto, son los que se describen en los Anexos 1 y 2 de esta Ley.

III. PREDIOS RÚSTICOS:

a) Terrenos para siembra de riego:

1. Sistema de Gravedad, por cada hectárea...1.1390

2. Sistema de Bombeo, por cada hectárea…..0.8342

b) Terrenos para siembra de temporal y terrenos de agostadero:

1. Menor a 20 hectáreas, pagarán por el conjunto de la superficie, 3.0000 veces la Unidad de Medida y Actualización diaria; más, por cada hectárea $3.00 (tres pesos), y

2. De más de 20 hectáreas pagarán por el conjunto de la superficie, 2.0000 veces la Unidad de Medida y Actualización diaria; más, por cada hectárea, $6.40 (seis pesos, cuarenta centavos);

IV. PLANTAS DE BENEFICIO Y ESTABLECIMIENTOS METALÚRGICOS:

Este impuesto se causa a razón del 1.5% sobre el valor de las construcciones:

V. MINAS QUE NO CUENTEN CON PLANTAS DE BENEFICIO Y ESTABLECIMIENTOS METALÚRGICOS, SÓLO LA EXTRACCIÓN:

Este impuesto se causará a razón de 11.0000 veces la Unidad de Medida y Actualización diaria por hectárea que tenga en posesión o lo señale la concesión expedida.

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a6632000000000000000001bf6
15:05:26 18/09/20

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Los propietarios o poseedores de predios, de conformidad con la Ley de Catastro del Estado de Zacatecas y su Reglamento, podrán solicitar la verificación y actualización de datos catastrales incluyendo dentro de los mismos lo relativo a la zona, manzana, superficie, uso y construcción en los padrones catastrales."

Como se aprecia, el numeral en cita refiere que el pago por concepto de impuesto predial, se determina 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 los referidos artículos.

Lo anterior implica que, en principio, los bienes inmuebles se clasifican por: predios urbanos; por construcción; predios rústicos; plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos; y minas que no cuenten con plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos, solo la extracción.

Asimismo, se establece el factor aplicable a cada tipo de construcción por medio de un porcentaje de la Unidad de Medida y Actualización diaria.

A su vez, existe una subclasificación respecto de los **predios urbanos**, pues estos se clasifican por zonas, de la I a la VIII, con diferente factor de actualización; incluso, existe una subdivisión referente a zonas especial urbano-rural y zona especial industrial, también con diverso factor aplicable.

Por su parte, los inmuebles denominados "*por construcción*" también se subdividen en habitación y productos, los que a su vez se clasifican de la A) a D), con diverso coeficiente para cada uno de ellos.

Misma suerte corren los **predios rústicos**, pues se subdividen en a) terrenos para siembra de riego, que se subclasifican en 1) sistema de gravedad y 2) sistema de

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65a6632000000000000000001bf6
15:05:26 18/09/00

PJF Versión Pública

bombeo, así como terrenos para siembra de temporal y terrenos de agostadero, que se subclasifican dependiendo del número de hectáreas del bien, con un porcentaje distinto en cada supuesto.

Ahora bien, el criterio para conocer la clasificación de la ubicación de predios urbanos en las zonas I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII del terreno por construcción tipo A, B, C, y D, y productos tipo A, B, C, y D, se encuentra establecido en los anexos de la ley reclamada, de los cuales se advierte que, en la primera tabla, relativa a la clasificación de ***zonas urbanas***, se establecen ocho zonas de conformidad con el anexo 1 y para cada una de ellas se establece un valor en unidades de medida y actualización (UMA), en términos del numeral 44 controvertido en la ley (dos mil veinticinco), estableciendo diversos rangos.

En términos de lo anterior, el contribuyente debe saber primero en qué tipo de clasificación y zona se encuentra el inmueble conforme a los artículos reclamados, así como el tipo de construcción que en su caso posee, antes de determinar el primer concepto de la base gravable del impuesto.

No obstante, en el criterio para conocer la clasificación de la ubicación del terreno deriva del citado el **ANEXO 1** denominado ***"CLASIFICACIÓN DE ZONAS URBANAS"*** el cual divide la ciudad por colonias, atendiendo a los servicios que se describen en la citada tabla; no está previsto cómo es que la autoridad conoció de dichos servicios para clasificar las colonias; por qué se establece esa diferenciación de las zonas; tampoco se establece cómo es que se obtienen los valores para determinarla o cuál fue el procedimiento para determinarlos.

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a66320000000000000001fbf6
15:05:26 1600300

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Por tanto, dicha circunstancia permite un margen de arbitrariedad a favor de la autoridad administrativa en lo relativo a la determinación de un elemento que incide en la base gravable del impuesto predial, lo que resulta violatorio de la garantía de legalidad tributaria, en tanto que decide de manera unilateral y sin justificación que colonia pertenece a cierta zona.

Lo anterior es así, porque conforme al artículo 14 de la Ley de Catastro del Estado de Zacatecas,[22] la aprobación de la zonificación catastral del territorio y de los valores unitarios del suelo y de construcción se hará cada año por la Secretaría de Finanzas a propuesta de la Dirección de Catastro y Registro Público y por los ayuntamientos a través del presidente municipal.

Además, si bien es cierto que el artículo 16 de la aludida legislación,[23] prevé los parámetros que deben considerarse para determinar la zonificación catastral y de valores unitarios de suelo aplicables en los sectores catastrales de las zonas urbanas, lo cierto es que éstos no se ven reflejados en el precepto 44 de la Ley de Ingresos del municipio de Guadalupe para el ejercicio fiscal 2025, ni en sus anexos denominados “Clasificación de Zonas

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662636a6632000000000000000001b6
15:05:26 1800/00

Versión Pública

[22] **Artículo 14.** La aprobación de la zonificación catastral del territorio y de los valores unitarios del suelo y de construcción, se hará cada año, por la Secretaría de Finanzas a propuesta de la Dirección de Catastro y Registro Público y por los Ayuntamientos a través del Presidente Municipal, en términos de la presente Ley.

[23] **Artículo 16.** La determinación de la zonificación catastral y de valores unitarios de suelo aplicables en los sectores catastrales de las zonas urbanas, se hará atendiendo a los factores siguientes:

I. Edad del sector, que es el tiempo transcurrido entre su fundación y la época en que se determine el valor unitario;

II. Características de los servicios públicos y del equipamiento urbano;

III. Tipo y calidad de las construcciones, de acuerdo a las características de los materiales utilizados, los sistemas constructivos usados y el tamaño de las construcciones;

IV. Estado y tipo de desarrollo urbano, en el cual deberá considerarse el uso actual y potencial del suelo y la uniformidad de los inmuebles edificados, sean residenciales, comerciales e industriales, así como aquellos de uso diferente;

V. Índice socio-económico de los habitantes; y

VI. Las políticas de ordenamiento y regulación del territorio que sean aplicables.

Urbanas” y “Clasificación por tipos de construcción”, por ejemplo, la edad del sector, índice socio-económico de los habitantes y las políticas de ordenamiento y regulación del territorio que sean aplicables; de ahí que se materialice la arbitrariedad de la autoridad para fijar dichos aspectos y la dificultad para el gobernado de poder conocer en forma clara los elementos que tuvo en cuenta aquélla para la determinación de la base gravable del impuesto predial.

Cabe abundar, que ese margen de arbitrariedad de la autoridad, también se ve reflejado al establecer la clasificación de las zonas en las tablas referidas, pues aunque se describen determinados aspectos que corresponden a la misma, éstos **resultan genéricos o ambiguos**, **porque no están definidos en la ley ni en diversa normatividad**, dado que el encuadramiento en una clasificación, depende de diversos factores, como lo son:

Para la **zona I** se toman en cuenta diversos factores como “notificación y algunas construcciones”, servicios próximos (periferia de la ciudad); **la zona II** depende de que cuente con uno de los servicios públicos (agua potable, corriente eléctrica y drenaje), predominado por construcciones C y D, de uso habitacional; la **zona III** atiende a que cuente con dos servicios públicos (agua potable, corriente eléctrica y drenaje), predominado por construcciones C y D; **la zona IV** será la que además de los servicios públicos, tenga vialidad a la población, predominando las construcciones de tipo C; **la zona V**, será la que cuente con los servicios básicos, banquetas, guarniciones, pavimento o empedrado, predominando las construcciones de tipo B y C; **la zona VI**, será la que además de los servicios públicos con pavimento, adoquín, líneas telefónicas y otras, el tipo de construcción sea antiguo de buena calidad y moderno de clase regular; **la**

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65a6632000000000000000001bf6
15/05/26 1630/30

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

zona VII, será similar a la anterior incluyendo el predominio mixto que será habitacional con comercio de mediana importancia y que las construcciones antiguas y modernas sean de buena calidad; y la **zona VIII** será la que corresponde a los núcleos de población que cuenten con servicios públicos como: suministro de agua potable, energía eléctrica, alumbrado público, drenaje, banquetas, guarniciones, pavimento o adoquín, concreto hidráulico y líneas telefónicas y se encuentren totalmente integrados a la vialidad de la población, y que el tipo de inmueble sea de uso mixto habitacional con comercio de importancia y despacho de profesionistas, y sus construcciones antiguas y modernas, sean de buena calidad.

De lo expuesto, se deduce que en la ley reclamada no se describe a qué tipo de asentamientos se refiere la ley, al emplear **criterios vagos** para su descripción como es si existe “notificación y algunas construcciones” (sic), servicios próximos (periferia), sin que particularizara qué tipo de construcciones o servicios, tampoco define qué infraestructura o equipamiento urbano hacen la distinción para considerar que una construcción sea “antigua”, de “buena calidad”, o “moderna de clase regular”, y a qué se refiere con “comercio de mediana importancia”, “uso mixto habitacional”, sin que ello colme con el principio de legalidad tributaria, dado que se permite a la autoridad establecer, a su arbitrio, en qué clasificación se encuentra el predio de los gobernados, al no existir parámetros claros para efectuar dicho ejercicio, pues carecen de descripción legal los factores que inciden en un elemento esencial del impuesto predial -la base-.

En la clasificación de la construcción, la autoridad administrativa la subclasifica en A, B, C o D. La A es aquella que tiene “acabados de primera calidad” y con las

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662636a6632000000000000000001b6
15:05:26 18:00:00

PJF - Versión Pública

características siguientes: cimientos de mampostería con cadenas de concreto, muros de cuñón o block, techos de losa de concreto, aplanados de yeso, pisos de terrazo, mármol, vitropiso o similares, la B posee “acabados de buena calidad” y que esté edificada con cimientos de mampostería, muros de tabique o block, aplanados de yeso, pintura vinílica, techos de losa de concreto o bóveda catalana y pisos de mosaico, la C con “acabados de regular calidad”, cimientos de mampostería, muros de cuñón o adobe, aplanados de mezcla, pintura vinílica, techos de bóveda con vigas, pisos, de mosaico o cemento pulido o pintado, y la D cuenta con construcción con “acabados de mala calidad”, edificada con cimientos de mampostería, muros de adobe, con o sin aplanados de mezcla, techos de terrado, lámina galvanizada o de asbesto y pisos de cemento, sin embargo no particulariza a qué se refiere con acabados de “primera, buena, regular y mala”, o bien si éstos se refieren a las características descritas anteriormente o son ajenos a éstas.

En ese contexto, los montos de valor por metro cuadrado de terreno precisados en las referidas tablas, también vulneran el aludido principio constitucional recaudatorio, dado que no se advierte cuál es el procedimiento para fijarlos, porque si bien la Ley de Catastro en su artículo 16,[24] prevé los parámetros que

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65a6632000000000000000001bf6
15/05/26 1630:00

[24] **Artículo 16.** La determinación de la zonificación catastral y de valores unitarios de suelo aplicables en los sectores catastrales de las zonas urbanas, se hará atendiendo a los factores siguientes:

I. Edad del sector, que es el tiempo transcurrido entre su fundación y la época en que se determine el valor unitario;

II. Características de los servicios públicos y del equipamiento urbano;

III. Tipo y calidad de las construcciones, de acuerdo a las características de los materiales utilizados, los sistemas constructivos usados y el tamaño de las construcciones;

IV. Estado y tipo de desarrollo urbano, en el cual deberá considerarse el uso actual y potencial del suelo y la uniformidad de los inmuebles edificados, sean residenciales, comerciales e industriales, así como aquellos de uso diferente;

V. Índice socio-económico de los habitantes; y

VI. Las políticas de ordenamiento y regulación del territorio que sean aplicables.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

deben considerarse para determinar la zonificación catastral y de valores unitarios de suelo aplicables en los sectores catastrales de las zonas urbanas, lo cierto es que éstos no se ven reflejados en el artículo **44** de la Ley de Ingresos del Municipio Guadalupe, Zacatecas, para el ejercicio fiscal 2025, **ni en los anexos analizados**.

Por tanto, **resulta arbitraria la determinación de los referidos factores**, pues no basta que la autoridad los fije en la ley para considerarlos apegados a la Carta Magna, sino que sigan un procedimiento para su fijación, aunado a que deben ser proporcionales y perseguir una finalidad constitucionalmente válida para ello pues, en caso contrario, se dejaría a criterio abierto de la autoridad administrativa la determinación del monto por metro cuadrado de terreno, lo cual incide de manera directa en la base gravable del impuesto predial, sin reflejar realmente el valor real de dichos conceptos (metro cuadrado de terreno), sino la discrecionalidad que el creador de la norma dejó a la autoridad exactora para estipularlos.

En ese contexto, si las tablas de mérito atienden diversos factores para clasificar un inmueble, es evidente que éstos últimos son genéricos o ambiguos, porque no están definidos en la ley ni en diversa normatividad, para que el gobernado tenga la certeza del encuadramiento adecuado a cada una de dichas categorías.

En este sentido, tomando en consideración que el derecho fundamental de legalidad tributaria exige que todos los elementos de la contribución se encuentren establecidos en una ley en sentido formal y material y, por otra parte, tal como se analizó en párrafos anteriores, los valores unitarios por metro cuadrado de construcción constituyen un elemento que incide en la base gravable del

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65a6632000000000000000001bf6
15/05/26 1630:00

Versión Pública

impuesto predial, por ser uno de los factores que se integran al cálculo del valor catastral, resulta lógico concluir que los criterios conforme a los cuales resulta aplicable uno u otro monto, también deben estar contenidos en ley.

Es importante destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que la facultad otorgada a la autoridad administrativa para obtener un valor que incida en la base del impuesto, no implica una violación al derecho fundamental de legalidad tributaria, siempre que se trate de un valor obtenido por un órgano técnico con base en los datos observados a lo largo del tiempo y mediante un análisis comparativo.

Sustenta a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 155/2006, de la Segunda Sala del Alto Tribunal, de rubro:

> "***LEGALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE CUANDO EL LEGISLADOR FACULTA A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA ESTABLECER EL VALOR DE UN FACTOR DE ACTUALIZACIÓN QUE INCIDE EN EL MONTO DE LA BASE GRAVABLE O EN LA CUANTÍA DE UNA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA ACCESORIA****. Para verificar el apego al principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los actos formal y materialmente legislativos en los que se faculta a una autoridad administrativa para establecer el valor de un factor que incide en el monto de la base gravable o tiene algún efecto sobre una obligación tributaria accesoria, pero constituye un parámetro que debe tomarse en cuenta por todos los contribuyentes que se ubiquen en el supuesto normativo, resulta relevante distinguir si la actividad encomendada a quien la aplica, se limita a recabar un dato que deriva del mercado, o bien constituye un valor que por la naturaleza del fenómeno a cuantificar implica, necesariamente, que un órgano técnico con base en los datos observados a lo largo del tiempo, y del análisis comparativo que realice de éstos, obtenga el valor que trasciende al monto de la respectiva obligación tributaria. En el primer supuesto, si la ley únicamente dispone que ese valor o precio debe tomarse en cuenta para efectos tributarios, sin precisar el mecanismo que seguirá para conocerlo, ello no implica dejar al arbitrio de la autoridad la fijación del monto correspondiente, pues al señalar que debe considerarse el valor que las fuerzas del mercado fijan en un momento específico a un determinado bien o a un indicador económico, la actividad técnica de la autoridad administrativa se limita a capturarlo de la realidad económica, lo que no significa comparar datos observados en diversos momentos, sino simplemente acudir a lo que en un momento dado revela el*

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65a6632000000000000000001b6
15/05/26 1630030

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

mercado, por lo que no queda al arbitrio de órganos ajenos al Poder Legislativo la determinación de los elementos que trascienden al monto de las cargas tributarias de los gobernados, pues será la realidad económica que se ordena valorar y no la voluntad de las autoridades administrativas la que determine la afectación patrimonial que una contribución o una obligación tributaria accesoria representa para los gobernados, sin desconocer que el órgano técnico competente puede incurrir en una aplicación incorrecta de la ley por una apreciación equivocada de esa realidad. En cambio, en el segundo supuesto, como sucede por ejemplo con el valor del Índice Nacional de Precios al Consumidor, sí es necesario que el legislador prevea qué procedimiento debe seguir el órgano técnico para obtener dicho valor, pues éste deriva de comparar el movimiento de los precios a lo largo del tiempo y para obtenerlo no basta con levantar datos del mercado relativos a un mismo momento, sino que se comparan diversos valores (precios del mes base y del mes al que se refiere el Índice), y es la necesidad de acotar el arbitrio para realizar tal comparación, en aras de respetar el principio de legalidad tributaria, lo que torna indispensable prever en un acto formal y materialmente legislativo el procedimiento al cual debe sujetarse el órgano técnico que lleve a cabo la cuantificación y comparación de los valores observados en diversos momentos, de manera que se impida su actuación arbitraria y, además, se genere certidumbre a los gobernados sobre los factores que inciden en la cuantía de sus cargas tributarias."[25]

No obstante lo anterior, en el caso que nos ocupa, no debe perderse de vista que como se señaló anteriormente, la facultad para establecer los valores catastrales unitarios se encuentra regulada en el artículo 115 constitucional y deriva de una coordinación entre los Ayuntamientos y las legislaturas estatales, aunado a que del análisis de las tablas de valores catastrales unitarios de mérito se observa que dichos valores fueron fijados por el legislador; **sin embargo, los criterios para su aplicación, a efecto de determinar la calidad y categoría que corresponde a determinado inmueble, no fueron definidos**.

Consideraciones, que fueron sostenidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 17/2012 (10a.), cuyo rubro y texto son:

"***PREDIAL. LAS TABLAS DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO RELATIVO PARA EL***

[25] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo: XXIV, noviembre de 2006. Tesis:, página: 196; registro digital **173912**.

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a6626f36a6632000000000000000001b6
15:05:26 18/09/09

Versión Pública

MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, PARA LOS EJERCICIOS FISCALES 2010 Y 2011, TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. *Las tablas de valores catastrales unitarios del referido municipio contenidas en los decretos publicados en el periódico oficial de la entidad el 31 de diciembre de 2009 y 2010, respectivamente establecen la descripción del tipo de construcción adherida al suelo objeto del impuesto predial, de cuyo estudio se advierten cinco categorías básicas, a saber, habitacional, comercial, industrial, recreativo y equipamiento urbano; así como dos subclasificaciones, la primera atendiendo su calidad: superior, mediana, económica, corriente y precaria; y la segunda, atendiendo su estado de conservación: excelente, bueno, regular, malo y pésimo. Sin embargo, los parámetros que debe observar la autoridad administrativa para clasificar determinada construcción atendiendo su calidad y estado de conservación no están establecidos en la norma, lo que genera incertidumbre e inseguridad jurídica al contribuyente, provocando que uno de los elementos de la contribución pueda elegirse discrecionalmente por la autoridad administrativa lo que transgrede el principio de legalidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se permite un margen de arbitrariedad a la autoridad para la determinación de la base gravable del impuesto. Lo anterior no implica que los contribuyentes dejen de pagar el impuesto predial sino que, atendiendo a que la violación constitucional se genera por la falta de certeza en cuanto a la base aplicable a un determinado tipo de construcción, el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad consistirá en que se aplique el monto de menor cuantía, señalado para la respectiva subclasificación de calidad y estado de conservación.*"[26]

De igual forma, tiene aplicación la jurisprudencia 2a./J. 25/2007, de la citada Sala, que dice:

"***PREDIAL. LAS TABLAS DE VALORES UNITARIOS DEL SUELO, CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES ESPECIALES, CONTENIDAS EN LOS DECRETOS NÚMEROS 292 Y 184, PARA EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA EL 30 DE DICIEMBRE DE 2002 Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2004, RESPECTIVAMENTE, TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA****. Las tablas de valores unitarios contenidas en los Decretos referidos, establecen en la segunda y tercera columna las características del inmueble objeto del impuesto predial que permiten su clasificación en un tipo determinado de bien, mientras que en la cuarta columna se señala el valor unitario por metro cuadrado de suelo o construcción que le corresponde al bien respectivo, conforme a tres posibles montos aplicables que corresponden a una mínima, media y máxima revelación de capacidad contributiva; sin embargo, los parámetros que la autoridad administrativa debe observar para el efecto de clasificar determinado bien en su categoría no se encuentran establecidos en ley, por lo que*

[26] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima Época; Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 1, página 581; registro digital **2000421.**

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706e662f65e6632000000000000000001bf6
15:05:26 18/09/20

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

queda al arbitrio de la autoridad administrativa establecer los criterios de clasificación respectivos, lo que resulta violatorio de la garantía de legalidad tributaria prevista en la fracción IV del artículo 31 constitucional, pues se permite un margen de arbitrariedad para la determinación de la base gravable del impuesto. Lo anterior no implica que los contribuyentes dejen de pagar el impuesto predial sino que, atendiendo a que la violación constitucional se genera por la falta de certeza en cuanto a la base aplicable a un determinado inmueble, el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad consistirá en que, en cada rango de la tabla de valores, se aplique el monto de menor cuantía establecido en la cuarta columna, a los inmuebles con las características detalladas en dicho rango."[27]

Por tanto, se concluye que el numeral 44 de la Ley de Ingresos del municipio de Guadalupe para el ejercicio fiscal 2025, transgrede el derecho fundamental de legalidad tributaria, inmersa en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Apartado B. Derecho de aseo, recolección de basura y desechos sólidos.

En diverso concepto de violación, la parte quejosa asevera que el artículo 84 para el ejercicio fiscal 2025, señala que la base gravable del tributo, lo constituye el impuesto predial causado en el ejercicio, la cual es violatorio del principio de equidad e igualdad tributaria, pues al tratarse de una prestación, su costo debe ser igual para todos los contribuyentes.

Es **fundado** lo anterior.

Efectivamente, de la intelección del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deduce que todo gobernado debe aportar aquellas contribuciones al gasto público impuestas por el Estado, mismas que deben atender a los siguientes principios constitucionales de legalidad, proporcionalidad, equidad y con destino al gasto público.

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65a6632000000000000000001bf6
15:05:26 18/09/00

PJF. Versión Pública

[27] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo XXV, Marzo de 2007, página 493; registro digital **172956.**

Por tanto, es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, de la Ciudad de México o del Estado o Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En ese sentido, en materia de contribuciones, los derechos constituyen una cuota a cargo del contribuyente en relación con la prestación de un servicio por el Estado.

La proporcionalidad de ese tipo de contribuciones se determina por la razonable correlación o avenencia entre el costo del servicio y el monto de la cuota, mientras que para la equidad debe verificarse que todos los que reciben igual servicio paguen la misma cuota.

Así, para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos deben tomarse en cuenta únicamente elementos que trasciendan al costo del servicio prestado.

No obstante, excepcionalmente, el legislador puede considerar elementos adicionales al costo del servicio, para el efecto de conseguir fines extra fiscales, por ejemplo: para favorecer a quienes no tienen posibilidades económicas para acceder a servicios de gran importancia humana.

En consecuencia, por regla general, para analizar la proporcionalidad y equidad de una norma que establece un derecho, se debe tomar en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, ya que la cuota no puede contener elementos ajenos al costo del servicio prestado sin que exista una justificación razonable, por lo que debe existir congruencia con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo.

En ese sentido, el costo por el servicio público tiene que ser individualizado al usuario atendiendo a su uso o consumo, considerando que el servicio que le da origen sea

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a66320000000000000001b6
15/05/26 1630:00

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

susceptible de ser dividido en unidades de consumo o de uso, es decir, individualizado en el contribuyente.

Así, atendiendo que los costos que despliega el Estado para prestar los servicios son de difícil cuantificación por los factores inmanentes en su ejecución, las bases conforme a las cuales se debe analizar la constitucionalidad de los derechos por servicios debe ser conforme a parámetros de razonabilidad y no de cuantía.

Es decir, para individualizar el costo del servicio es necesario que exista una razonabilidad entre el costo del servicio y la cuota que se cobra, ya que sería imposible que algún elemento normativo estableciera parámetros para verificar si es acorde cuantitativamente el costo del servicio con la cuota del derecho que individualiza en cada sujeto, dado que, se reitera, los costos que despliega el Estado para prestar los servicios son de difícil cuantificación, dada la complejidad de su ejecución.

Por tanto, la única forma en que es posible medir el costo del servicio para efecto de poder individualizarlo es mediante parámetros de razonabilidad relacionados con el tipo del servicio y las actividades que desarrolla el Estado para prestarlo.

En ese sentido, para analizar la razonabilidad entre el costo del servicio y el cobro de éste, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, es necesario que el legislador configure la contribución a través de referentes adecuados y parámetros objetivos, con base en los cuales se refleje el costo en que incurre el Estado de acuerdo con el uso o consumo del servicio, y cubra más del costo quien más lo utilice.

Por tanto, la proporcionalidad de los derechos debe analizarse en función de la correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio de que se trate, a través de

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a6632000000000000000001fd6
15:05:26 1800/00

Versión Pública

criterios de razonabilidad y no de cuantía, por lo que no es posible exigir un registro que proporcione información respecto del costo exacto del servicio expresado en cantidades numéricas.

Es sustento de lo expuesto, la tesis P. V/2012 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala:

> "***DERECHOS POR SERVICIOS. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE RAZONABILIDAD***. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de derechos por servicios, deben analizarse en función de la correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio de que se trate, a través de criterios de razonabilidad y no de cuantía, ya que para el caso de servicios divisibles prestados por el Estado, el equilibrio entre el costo del servicio y la cuota a pagar debe efectuarse mediante el establecimiento de criterios razonables, conforme a los cuales desde un análisis cualitativo, se verifique que la individualización del costo se efectúa en función de la intensidad del uso del servicio. En este sentido, el análisis de razonabilidad consiste en verificar que la unidad de medida utilizada para individualizar el costo del servicio, esto es, el referente, se relacione con su objeto y que el parámetro individualice los costos en función de la intensidad del uso, lo que conlleva a que pague más quien más utilice el servicio. Por su parte, para el análisis del parámetro debe identificarse si el tipo de servicio es simple o complejo, para con ello determinar si en la cuota debe existir o no una graduación; así, los servicios simples son aquellos en los que las actividades que desarrolla directamente el Estado para prestarlos no se ven modificadas por su objeto, mientras que en los complejos las actividades directamente relacionadas con la prestación del servicio varían con motivo de las características de su objeto; en este sentido, en el primer caso el parámetro no debe reflejar una graduación en la intensidad, pues el aumento en el uso está determinado por las veces en que se actualice el hecho imponible, mientras que en el segundo el parámetro debe reflejar la graduación en la intensidad del uso.*"[28]

Ahora bien, la elección de la unidad de medida conforme a la cual se individualiza el costo y en cómo se aplica éste, ya sea mediante cuota, tarifa o rango, es parte de la libertad de configuración de la que goza el legislador, pues en el caso de normatividad con efectos tributarios, la intensidad del análisis constitucional debe ser poco estricta,

[28] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima Época; Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 1, página 227; registro digital **2002290.**

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65e6632000000000000000001b6
15/05/26 1630030

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador en campos como el económico, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado.

Ilustra a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 84/2006, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de tenor:

> "***ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES.*** *Acorde con las consideraciones sustentadas por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CXXXIII/2004, de rubro: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).", siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. De igual manera, en aquellos asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Congreso o del Ejecutivo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. Para este Alto Tribunal es claro que la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma. De esta manera, resulta evidente que la Constitución Federal exige una modulación del juicio de igualdad, sin que eso implique ninguna renuncia de la Corte al estricto ejercicio de sus competencias de control. Por el contrario, en el caso de normatividad con efectos económicos o tributarios, por regla general, la intensidad del análisis constitucional debe ser poco estricta, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el económico, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que, cuando el texto constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. En tales esferas, un control muy estricto llevaría al Juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso -o la extraordinaria que puede corresponder al Ejecutivo-, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos, entrar a*

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65a6632000000000000000001bf6
15:05:26 18/09/00

Versión Pública

analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o si éstas resultan necesarias."[29]

En suma, un derecho será proporcional y equitativo mientras los parámetros elegidos por el legislador para su cálculo sean razonables y objetivos, lo que implica la correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio de que se trate en función de la intensidad de su uso por parte del contribuyente, sin que puedan establecerse criterios cuantitativos.

Sustenta lo expuesto, la jurisprudencia P./J. 2/98, aprobada por el Pleno del Alto Tribunal, que refiere:

"***DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS****. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.*"[30]

Así como la diversa tesis P. XLVIII/94, de tenor:

"***DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA Y QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS.*** *Esta Suprema Corte ha sentado en la tesis jurisprudencial 9, publicada en el*

[29] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo XXIV, Noviembre de 2006, página 29; registro digital **173957.**

[30] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo VII, Enero de 1998, página 41; registro digital **196934.**

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65e6632000000000000000001bf6
15:05:26 1600300

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo I, Primera Parte-1, Pleno, página 158, que las leyes que establecen derechos fiscales por inscripción de documentos sobre constitución de sociedades mercantiles o aumentos de sus capitales en el Registro Público correspondiente, fijando como tarifa un porcentaje sobre el capital, son contrarias a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque no toman en cuenta el costo del servicio que presta la Administración Pública, sino elementos extraños que conducen a concluir que por un mismo servicio se paguen cuotas diversas. En cambio, tratándose de derechos por servicio de agua potable, ha tomado en consideración para juzgar sobre la proporcionalidad y equidad del derecho, no la pura correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y razones de tipo extrafiscal, como se infiere de la tesis XLVII/91 publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo VIII, Primera Parte, página 5. El examen de ambas tesis no hace concluir que ha cambiado el criterio de este alto Tribunal, sino que ha sentado criterios distintos para derechos fiscales de naturaleza diferente, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. Ello, porque tratándose de derechos causados por el registro de documentos o actos similares, el objeto real del servicio se traduce, fundamentalmente, en la recepción de declaraciones y su inscripción en libros, exigiendo de la Administración un esfuerzo uniforme a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del servicio de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable por los usuarios, repercuten en la prestación del servicio porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas."[31]

Así, la parte quejosa estima que el artículo **84** de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, Zacatecas, para el ejercicio fiscal 2025, es violatorio de los principios de igualdad y equidad tributaria, por tener como base gravable el impuesto predial, no obstante de tratarse de un derecho, cuyo costo debe ser en iguales proporciones para todos los contribuyentes.

Así, dicho numeral, señala:

[31] Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Octava Época; Núm. 83, Noviembre de 1994, página 33; registro digital **205418.**

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65a6632000000000000000001b6
15:05:26 1800/00

PJF - Versión Pública

"*Artículo 84. Los propietarios o poseedores de predios urbanos edificados y/o baldíos estarán sujetos a cubrir una cuota anual del 10.5% del importe del impuesto predial, por concepto de aseo, recolección de basura y desechos sólidos en las zonas I, II, III y IV, y de un 21% en las zonas V, VI, VII, y VIII e industrial a que se refiere el artículo 44 de esta Ley.*

(...)"

Como se aprecia, la porción normativa en cita contempla el pago de derechos por concepto de concepto de aseo, recolección de basura y desechos sólidos.

Tal derecho debe pagarse por los propietarios o poseedores de predios urbanos edificados o baldíos, quienes estarán sujetos a cubrir una cuota anual del diez punto cinco por ciento del importe del impuesto predial por concepto de recolección de basura y desechos sólidos en las zonas I, II, III y IV, y de un veintiún en las zonas V, VI, VII, y VIII e industrial a que se refiere el artículo 44 de la citada ley, relativo al pago del impuesto predial.

Bajo ese tenor puede colegirse que, tal como lo refiere la parte quejosa, la porción normativa impugnada resulta inconstitucional, toda vez que, para determinar el pago de los derechos por concepto de servicio de limpia y recolección de residuos sólidos, impone a los contribuyentes una cuota anual de un determinado porcentaje del importe del impuesto predial.

En efecto, de la lectura de los preceptos impugnados se desprende que el legislador estableció el pago de un derecho adoptando como base gravable una cuota anual de un porcentaje del importe del impuesto predial causado por el contribuyente en el ejercicio fiscal.

No obstante, **resulta contraria al principio de proporcionalidad** contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, dado que en el cálculo del derecho no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a un elemento totalmente ajeno a éste.

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f65a6632000000000000000001b6
15:05:26 1600300

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En efecto, la base del derecho corresponde a un porcentaje del impuesto predial, cuyo objeto se integra por la propiedad y la posesión de predios urbanos y rústicos y sus construcciones; la propiedad y posesión ejidal y comunal, ubicados en el territorio de Guadalupe, Zacatecas.

Ello, ocasiona que el monto de la cuota determinada no guarde relación directa con el costo del servicio ya que por un mismo servicio los contribuyentes pagarán una menor o mayor cantidad dependiendo del importe del referido impuesto, esto es, del que se hubiere pagado por ser propietario y poseedor de un bien inmueble.

Se justifica lo anterior porque para analizar la proporcionalidad y la equidad de la disposición normativa que establece un derecho -se reitera- debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, lo que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al costo del servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.

Así, el precepto reclamado contraviene el texto constitucional dado que el legislador no estableció el pago de un derecho adoptando como base gravable la cuota anual por el mencionado derecho en función del servicio de limpia y recolección de residuos sólidos que presta el Estado, sino que impone a los contribuyentes a que paguen un determinado porcentaje del impuesto predial causado en el ejercicio dependiendo de la zona en la que se ubique.

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a6632000000000000000001b6
15:05:26 1830930

Versión Pública
SCJN

Se invoca como apoyo, por las razones que en ella se exponen, la tesis P. VI/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo contenido es:

> "***ADUANERO, DERECHO DE TRÁMITE. EL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, POR LAS IMPORTACIONES EN QUE SE UTILICE UN PEDIMENTO CONFORME A LA LEY ADUANERA, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1991).*** *Conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, la proporcionalidad y equidad en las contribuciones denominadas derechos por servicios se cumple por el legislador cuando los elementos que toma en consideración para establecer el procedimiento por el que determina su base y fija su cuota, atienden, en términos generales, al costo del servicio, a efecto de que los contribuyentes enteren un tributo cuyo monto se encuentre en relación con su costo, de modo tal que por el mismo servicio se pague cuota análoga. Por tanto, al señalar la disposición mencionada que por las operaciones aduaneras que se efectúen mediante un pedimento, en los términos de la Ley Aduanera, debe cubrirse el derecho de trámite aduanero con una cuota del 8 al millar sobre el valor que tengan los bienes para los efectos del impuesto general de importación, introduce elementos ajenos al costo del servicio público de trámite aduanero, como lo es el valor de los bienes a importar, lo que ocasiona que el monto del derecho no guarde correlación alguna con el costo del servicio y que se causen contribuciones de una cuantía diversa al recibir el mismo servicio, violándose, por ende, los principios de proporcionalidad y equidad tributarios.*"[32]

Así como la tesis 2a. XXXVIII/2006, de la Segunda Sala del Alto Tribunal, que dice:

> "***DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, AL PREVER UNA TASA DEL 1.76 AL MILLAR, SOBRE EL VALOR QUE TENGAN LAS MERCANCÍAS AHÍ ESTABLECIDAS, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005).*** *El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para analizar la proporcionalidad de una norma que establece un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, lo que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, donde la cuota no puede contener elementos ajenos a aquél, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. En estas condiciones, si el artículo 49, fracción II, de la Ley Federal de Derechos, para determinar el*

[32] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo VII, Febrero de 1998, página 41; registro digital **196848.**

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706e6626f65e6632000000000000000001bf6
15:05:26 16/09/09

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

pago del derecho de trámite aduanero por aquellas operaciones que se efectúen utilizando un pedimento o el documento aduanero correspondiente, en términos de lo dispuesto en la Ley Aduanera, impone a los contribuyentes una cuota del 1.76 al millar sobre el valor que tengan los bienes de activo fijo que por su importación temporal efectúen las maquiladoras o las empresas que tengan programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía o, en su caso, la maquinaria y equipo que se introduzca al territorio nacional para destinarlos al régimen de elaboración, transformación o reparación en recintos fiscalizados, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque para su cálculo no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a elementos totalmente ajenos a éste, como lo es el valor de los bienes importados objeto del pedimento, lo que ocasiona que el monto de la cuota impuesta no guarde relación directa con el costo del servicio, habida cuenta que la referencia del valor de las mercancías no es un elemento válido adicional para establecer el monto de la cuota respectiva."[33]

Por tanto, se concluye que el numeral en análisis resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributaria, porque atiende a factores que no guardan una relación con el costo del servicio público respectivo, lo que por vía de consecuencia incide en la equidad de dicho precepto.

En consecuencia, la cuota establecida en el artículo **84** de la Ley de Ingresos del Municipio Guadalupe, Zacatecas, para el ejercicio fiscal 2025, se estima inconstitucional, pues es fijada en función de los factores destacados, lo que implica que no existe un parámetro mínimo que permita subsanar el mecanismo tributario, es decir, que no contenga el vicio de inconstitucionalidad destacado.

Por tanto, ante lo fundado de los conceptos de violación analizados, **se concede el amparo y protección constitucional** solicitados por ********** ******* *** *** ********.

SÉPTIMO. Efectos. En términos de los artículos 77 fracción I y 78, de la Ley de Amparo, se restituye a la parte

[33] Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo XXIII, Abril de 2006, página 288; registro digital **175341**.

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a6632000000000000000001b6
15:05:26 1800/00

pJF-Versión Pública

agraviada en el pleno goce de sus derechos, por lo que, se precisa que los efectos de la sentencia de amparo, son para que, la autoridad que se encuentre vinculada al cumplimiento al fallo protector:

1. Desincorpore de la esfera jurídica de la parte quejosa los artículos 44 y 84 de la Ley de Ingresos del Municipio Guadalupe, Zacatecas, para el ejercicio fiscal 2025.

2. Calcule el **impuesto predial por el año de dos mil veinticinco**, aplicando las cantidades de menor cuantía, señaladas en el artículo 44 de dicha ley; y,

3. En su caso, se devuelva las diferencias existentes entre lo pagado de los recibos de ingresos varios ****** * ******, de ocho y diez de enero de dos mil veinticinco, por concepto de **impuesto predial** y lo determinado conforme al monto de menor cuantía señalado, previa actualización.

4. Se devuelva a la parte quejosa la cantidad cubierta que haya realizado por concepto del derecho de aseo, recolección de basura y desechos sólidos, contenido en el numeral 84, en virtud que fue fijado en función de un elemento ajeno al costo del servicio público involucrado; devoluciones que deberán hacerse previa actualización.

Lo anterior es lógico y jurídicamente razonable, sobre todo si se toma en cuenta, no sólo que, atento al vicio constitucional que se advirtió en este fallo, debe eliminarse la inseguridad jurídica causada por las violaciones del derecho de legalidad, proporcionalidad y equidad tributaria perpetradas en perjuicio del impetrante de amparo.

Por su aplicación, son de citarse las tesis de jurisprudencia sustentadas por nuestro más alto tribunal del país, cuyos datos de identificación, rubro y texto son los siguientes:

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a6632000000000000000001bf6
15/05/26 1630/30

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

"***LEYES, AMPARO CONTRA, EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN.*** *La decisión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley que se tome en una sentencia de amparo que ha causado ejecutoria, constituye cosa juzgada. Consecuentemente, si se concedió el amparo, el efecto inmediato será nulificar la validez jurídica de la ley reclamada en relación con el quejoso y si el juicio se promovió con motivo del primer acto de aplicación, éste también será contrario al orden constitucional; dentro del mismo supuesto de concesión del amparo, ninguna autoridad puede volverle a aplicar válidamente la norma jurídica que ya se juzgó, dado que la situación jurídica del quejoso se rige por la sentencia protectora. En cambio, cuando el fallo es desfavorable respecto de la ley, las autoridades pueden aplicársela válidamente; por ello, una vez que el juicio de garantías se ha promovido contra la ley y se obtiene pronunciamiento de fondo, sea que se conceda o se niegue la protección solicitada en sentencia ejecutoria, la decisión sobre su congruencia o incongruencia con el orden constitucional se ha convertido en cosa juzgada*."[34]

"***AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA****. El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo tiene un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado son los de protegerlo no sólo contra actos de aplicación que también haya impugnado, ya que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la ley ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie*

[34] Visible en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2011, Octava Época, Tomo: II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte SCJN Sexta Sección-Sentencias en amparo contra leyes y sus efectos. Página: 4032., registro digital: **1005145**.

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a6632000000000000000001b6
15:05:26 18/09/00

Revisión

debe resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada, la declaración de inconstitucionalidad que en su caso proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro."[35]

"***LEYES TRIBUTARIAS. EL EFECTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA EN QUE SE FUNDA EL PAGO DE UNA CONTRIBUCIÓN, CONLLEVA EL DERECHO A LA DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES ENTERADAS DEBIDAMENTE ACTUALIZADAS (CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL).*** *El efecto de la sentencia que concede el amparo y declara la inconstitucionalidad de la norma tributaria en que se funda el pago de una contribución, es la desincorporación de la esfera jurídica del contribuyente de la respectiva obligación tributaria, que conlleva a la devolución del saldo a favor originado con motivo de tal declaratoria. Por tanto, aun cuando la norma declarada inconstitucional no establezca la actualización del monto a devolver, a fin de cumplir con el artículo 80 de la Ley de Amparo, la autoridad fiscal queda obligada a devolver el monto debidamente actualizado, toda vez que sólo así se restituye al gobernado en el pleno goce de la garantía individual violada.*"[36]

Se precisa que la concesión de amparo **no obliga** a la Legislatura y al Gobernador, ambos del Estado de Zacatecas, a llevar a cabo acto alguno en cumplimiento a la presente sentencia, dado que su actuación como autoridad responsable solo se tradujo en la discusión, aprobación, expedición, promulgación del Decreto que ha sido declarado inconstitucional; empero, la concesión del amparo no las

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706e6263656e6320000000000000001b6
15:05:26 1600/00

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

[35] Visible en el Apéndice de 2011. Novena época, Tomo: II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte-SCJN Sexta Sección-Sentencias en amparo contra leyes y sus efectos, página: 3989. Registro: 1005115.

[36] Visible en el Apéndice de 2011, Novena Época, Tomo: II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte-SCJN Sexta Sección-Sentencias en amparo contra leyes y sus efectos. página: 4043, registro digital: **1005155**.

obliga a dejar insubsistentes sus actos, pues no afecta la vigencia del decreto cuestionado, ni la priva de su eficacia general.

Por lo expuesto, fundado y con apoyo además en los artículos 74, 75 y 76 de la Ley de Amparo;

RESUELVE:

PRIMERO. Se sobresee en el juicio de amparo promovido por ********* ******* *** *** ********, contra la recaudación y cobro conjunto del impuesto predial, así como del derecho de aseo, recolección de basura y desechos sólidos; ambos del ejercicio fiscal 2025, reclamados al Presidente y al Secretario de Tesorería y Finanzas, ambos del Ayuntamiento de Guadalupe, Zacatecas, por los motivos expuestos en los considerandos **tercero** y **quinto** de esta sentencia.

SEGUNDO. Justicia de la Unión ampara y protege a ********* ******* *** *** ********, contra el Decreto número 67, que contiene la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, para el ejercicio fiscal 2025, en específico sus artículos 44 y 84, por los motivos expuestos y para los efectos precisados en los considerandos **sexto** y **último** de este fallo.

Notifíquese personalmente, haciendo además del conocimiento a las partes que mediante aviso general de quince de septiembre de dos mil veinticinco, emitido por el Órgano de Administración Judicial del Poder Judicial de la Federación, se informó la adscripción de la licenciada Bárbara Valeria Rosas Sifuentes, como Titular de este Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, con efectos a partir del dieciséis de septiembre de dos mil veinticinco.

Así lo resolvió y firma **Bárbara Valeria Rosas**

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a6632000000000000000001bf6
15:05:26 18/09/00

PJF-Versión Pública

Sifuentes, Juez Primero de Distrito en el Estado de Zacateca, **hasta hoy diecinueve de febrero de dos mil veintiséis,** en que lo permitieron las labores del juzgado, ante el secretario **Jaime Santillán Chávez,** quien autoriza y **da fe.**

JAIME SANTILLAN CHAVEZ
706a662f636a66320000000000000001b6
15:05:26 1600300

Versión Pública

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN