

Antecedentes.

1. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] en su carácter de Presidenta del Tribunal Superior de Justicia y representante del Poder Judicial del estado de Morelos, presentó demanda el 05 de julio del 2019, se admitió el 09 de julio del 2019.

Señaló como autoridades demandadas:

- a) TESORERO MUNICIPAL DE CUERNAVACA, MORELOS.
- b) NOTIFICADOR Y EJECUTOR FISCAL ADSCRITO A LA TESORERÍA MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS¹.

Como actos impugnados:

- I. *"La cédula de notificación de fecha 12 de junio del 2019 mediante la cual se me comunica el oficio con número de folio [REDACTED] de fecha 24 de mayo del 2019 signado por el C.P. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] TESORERO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA mediante el cual se me requiere el pago y cumplimiento de las obligaciones fiscales consistentes en: SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES POR EL PERIODO DEL 1-2010 AL [REDACTED] y que fue recibido el día 12 de junio del 2019.*
- II. *El oficio con número de folio [REDACTED] de fecha 24 de mayo del 2019 signado por el C.P. [REDACTED] [REDACTED] TESORERO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA mediante el cual se me requiere el pago y cumplimiento de las obligaciones fiscales consistentes en: SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES POR EL PERIODO DEL 1-2010 AL 2-2019, con base en los siguientes conceptos y montos que mi representada debe pagar: [...]*

¹ Nombre correcto de acuerdo al escrito de contestación de demanda consultable a hoja 41 a 47 vuelta del proceso.



III. Todas las actuaciones realizadas dentro de dicho expediente administrativo llevadas a cabo por el Tesorero Municipal de Cuernavaca, Morelos en razón de que no se han cumplido las formalidades esenciales del procedimiento. (sic)

Como pretensiones:

"a) La declaración judicial de la NULIDAD LISA Y LLANA, del oficio con número de folio [REDACTED] de fecha 24 de mayo de 2019 firmado por el C.P. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], TESORERO MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA mediante el cual se me requiere el pago y cumplimiento de las obligaciones fiscales consistentes en: SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES POR EL PERIODO DEL 1-2010 AL 2-2019.

2. Las autoridades demandadas comparecieron a juicio dando contestación a la demanda promovida en su contra.
3. La parte actora no desahogó la vista dada con la contestación de demanda, ni amplió su demanda.
4. El juicio de nulidad se llevó en todas sus etapas y, en la audiencia de Ley del 21 de enero de 2020, se turnaron los autos para resolver.

Consideraciones Jurídicas.

Competencia.

5. Este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos es competente para conocer y fallar la presente controversia en términos de lo dispuesto por los artículos 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 109 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 1, 3 fracción IX, 4 fracción III, 16, 18 inciso B), fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; 1, 3, 7, 85, 86, 89 y demás relativos y aplicables de la Ley de Justicia Administrativa del

Estado de Morelos.

Precisión y existencia del acto impugnado.

6. La parte actora señaló como actos impugnados los que se precisaron en el párrafo 1.I., 1.II. y 1.III, los cuales se evocan como si a la letra se insertasen.

7. La existencia del primer acto impugnado precisado en el párrafo 1.I., se acredita con la documental pública, copia certificada del oficio de cumplimiento de obligaciones fiscales con número de folio [REDACTED] del 24 de mayo de 2019, consultable a hoja 49 del proceso², en el que consta que la autoridad demandada Tesorero Municipal del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, requirió al Poder Judicial del Estado de Morelos, el pago del crédito fiscal por la cantidad de \$58,661.00 (cincuenta y ocho mil seiscientos sesenta y un pesos 00/100 M.N.), por concepto de servicios públicos municipales del 01 bimestre de 2010 al 02 bimestre de 2019, respecto del inmueble ubicado en calle Tabasco número 26 de Cuernavaca, Morelos, con clave catastral [REDACTED] que se encuentra comprendida por las cantidades de \$19,227.00 (diecinueve mil doscientos veintisiete pesos 00/100 M.N.) por concepto de mantenimiento de infraestructura urbana; \$156.00 (ciento cincuenta y seis pesos 00/100 M.N.) por concepto de recolección de basura; \$13,326.00 (trece mil trescientos veintiséis pesos 00/100 M.N.) por concepto de multas; \$4,846.00 (cuatro mil ochocientos cuarenta y seis pesos 00/100 M.N.) por concepto de impuesto adicional; \$20,525.00 (veinte mil quinientos veinticinco pesos 00/100 M.N.) por concepto de recargos; y \$581.00 (quinientos ochenta y un pesos 00/100 M.N.) por concepto de gastos de ejecución.

² Documental que hace prueba plena de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en relación con el artículo 491 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación supletoria a la Ley de la materia, al no haberla impugnado, ni objetado ninguna de las partes en términos del artículo 60 de la Ley de la materia.



8. La existencia del segundo acto impugnado precisado en el párrafo 1.II., se acredita con la documental pública, copia certificada de la cédula de notificación del 12 de junio de 2019, consultable a hoja 51 del proceso³, en la que consta que la autoridad demandada Notificador y Ejecutor Fiscal adscrito a la Tesorería Municipal del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, el día 12 de junio de 2019, notificó al Poder Judicial del Estado de Morelos, el oficio de cumplimiento de obligaciones fiscales con número de folio [REDACTED] 000 [REDACTED] 24 de mayo de 2019.

9. La existencia del tercer acto impugnado precisado en el párrafo 1.III., se acredita con la documental pública, copias certificadas consultables a hoja 48 a 53 del proceso⁴, relativas a las actuaciones llevadas a cabo en relación a los servicios públicos municipales respecto del inmueble ubicado en calle Tabasco número 26 de Cuernavaca, Morelos, con clave catastral [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]

Causales de improcedencia y sobreseimiento.

10. Con fundamento en los artículos 37, último párrafo, 38 y 89 primer párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, este Tribunal analiza de oficio las causas de improcedencia y de sobreseimiento del presente juicio, por ser de orden público, de estudio preferente; sin que por el hecho de que esta autoridad haya admitido la demanda se vea obligada a analizar el fondo del asunto, si de autos se desprende que existen causas de improcedencia que se actualicen.

11. Las autoridades demandadas hicieron valer la misma causal de improcedencia que establece el artículo 37, fracción III, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos,

³ Documental que hace prueba plena de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en relación con el artículo 491 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación supletoria a la Ley de la materia, al no haberla impugnado, ni objetado ninguna de las partes en términos del artículo 60 de la Ley de la materia.

⁴ Documental que hace prueba plena de conformidad a lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, en relación con el artículo 491 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de aplicación supletoria a la Ley de la materia, al no haberla impugnado, ni objetado ninguna de las partes en términos del artículo 60 de la Ley de la materia.

argumentando que el requerimiento realizado por sí solo no afecta el interés jurídico o legítimo, porque no se ha materializado el pago, por lo que es hasta el momento en que se realice cuando le causa afectación, que el requerimiento es insuficiente para la procedencia del juicio de nulidad, porque para que surta plena eficacia jurídica no basta la declaración de la existencia del hecho imponible (conocer el importe), sino que esa obligación se subsume en el deber ingresar la contribución.

12. Es infundada, porque a través del oficio de cumplimiento de obligaciones fiscales contiene el requerimiento de pago a la parte actora respecto del crédito fiscal por la cantidad de \$58,661.00 (cincuenta y ocho mil seiscientos sesenta y un pesos 00/100 M.N.), concepto de servicios públicos municipales del 01 bimestre de 2010 al 02 bimestre de 2019 a través del acto impugnado, por lo que la causa afectación a su esfera jurídica porque no constituye un acto declarativo a través del cual la autoridad hacendaria le dé a conocer la contribución que dice omitió pagar y la exhorte a corregir su situación fiscal respecto de los servicios públicos municipales omitidos, sino que exige el pago de esa cantidad, lo constituye una resolución definitiva que determina la cantidad líquida que corresponder pagar a la parte actora por los servicios públicos municipales, es decir, es un acto que revela la expresión de la autoridad demandada, en el sentido de que no ha recibido el pago y, por ende, su voluntad de recibirlo, por tanto, la parte actora tiene interés jurídico para impugnar el requerimiento de pago el cual es un acto administrativo de la Tesorería Municipal del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, mediante la cual determina el crédito fiscal por concepto de servicios públicos municipales del 01 bimestre de 2010 al 02 bimestre de 2019, y reclama su pago, con los recargos y multas.

13. Las autoridades demandadas también manifiestan que se debe sobreseer el juicio porque la parte actora dejó de agotar el principio de definitividad, al omitir hacer valer el recurso de revocación que establece el artículo 218 y 219, del Código Fiscal del Estado de Morelos; **es infundado**, porque el artículo 10, de la



Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, establece que cuando las Leyes y Reglamentos que rijan el acto impugnado, establezcan algún recurso o medio de defensa, **será optativo** para el agraviado agotarlo o intentar desde luego, el juicio ante el Tribunal, al tenor de lo siguiente:

“Artículo 10.- Cuando las Leyes y Reglamentos que rijan el acto impugnado, establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el agraviado agotarlo o intentar desde luego, el juicio ante el Tribunal [...].”

14. Por tanto, la parte actora no se encontraba obligada a agotar en contra del oficio de cumplimiento de obligaciones fiscales impugnado el recurso de revocación previsto por el 218 y 219, del Código Fiscal del Estado de Morelos.

15. Este Tribunal de oficio en términos del artículo 37, último párrafo de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos⁵, determina que no se actualiza ninguna causal de improcedencia por la cual se pueda sobreseer el juicio.

Análisis de la controversia.

16. Se procede al estudio de fondo de los actos impugnados que se precisaron en el párrafo 1.I., 1.II. y 1.III., los cuales aquí se evocan como si a la letra se insertaran.

Litis.

17. Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I, del artículo 86, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, la **litis** del presente juicio se constriñe a determinar la legalidad o ilegalidad de los actos impugnados.

18. En la República Mexicana, así como en el Estado de Morelos,

⁵ Artículo 37.- [...]

El Tribunal deberá analizar de oficio si concurre alguna causal de improcedencia de las señaladas en este artículo, y en su caso, decretar el sobreseimiento del juicio respectivo

los actos de autoridad gozan de **presunción de legalidad**, esto en términos del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del que se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente, fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del **principio de legalidad**, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general.⁶

19. Por lo tanto, **la carga de la prueba le corresponde a la parte actora**. Esto administrado a lo dispuesto por el artículo 386 del Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos de aplicación complementaria a la Ley de Justicia Administrativa del Estado, que establece, en la parte que interesa, que la parte que afirme tendrá la carga de la prueba de sus respectivas proposiciones de hecho, y los hechos sobre los que el adversario tenga a su favor una presunción legal.

Razones de impugnación.

20. Las razones de impugnación que manifestó la parte actora en contra del acto impugnado, pueden ser consultadas a hoja 03 a 17 del proceso.

21. Las cuales no se transcriben de forma literal, pues el deber formal y material de exponer los argumentos legales que sustenten esta resolución, así como examinar las cuestiones efectivamente planteadas, que respectivamente establecen los artículos 85 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y 105, 106 y 504 del Código Procesal Civil para el Estado

⁶ Época: Décima Época. Registro: 2005766. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, febrero de 2014, Tomo III. Materia(s): Constitucional. Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.) Página: 2239. "PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL."



Libre y Soberano de Morelos de aplicación complementaria al juicio de nulidad, no depende de la inserción material de los aspectos que forman la litis, sino de su adecuado análisis.

Análisis de fondo.

22. Dado el análisis en conjunto de lo expresado por la parte actora en las razones por las que se impugna el acto que demanda, se procede al examen de aquellas que traigan mayores beneficios⁷.

23. La parte actora en la **primera razón de impugnación** manifiesta que es ilegal la determinación contenida en el oficio de cumplimiento de obligaciones fiscales que impugna, porque carece de fundamentación y motivación al requerirle de pago y determinarle como créditos fiscales el pago de los servicios públicos municipales correspondientes del año 2010 y 2018, respecto del inmueble ubicado en [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], donde se encuentran las instalaciones del Departamento de Orientación Familiar, porque el Tesorero Municipal soslayó señalar el fundamento legal que le permita requerir el pago de los servicios públicos municipales de esos años, porque citó los artículos correspondientes a la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio 2019, sin que sea suficiente señalar "*y demás relativos de las Leyes de Ingresos correspondientes*", porque no es suficiente para determinar de dónde emana el crédito fiscal de los años 2010 al 2018, por lo que concluye que la autoridad demandada no fundó de donde

" 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria "

⁷ Sirve de apoyo por analogía, el criterio jurisprudencial con el rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.** Contradicción de tesis 37/2003-PL. Entre las sustentadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 31 de agosto de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy siete de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de febrero de dos mil cinco. Registro No. 179367. Localización: . Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Febrero de 2005. Página: 5. Tesis: P./J. 3/2005. Jurisprudencia. Materia(s): Común

emanan los créditos fiscales por servicios públicos correspondientes a los ejercicios 2010 al 2018, al no cumplir con el requisito de fundamentación el acto impugnado se dicta en contravención de lo que establece el artículo 16 Constitucional, lo que trae como consecuencia la ilegalidad.

24. Que la autoridad demandada con la determinación del crédito fiscal correspondiente al cobro de los servicios públicos municipales correspondientes a los años 2010 al 2018, no establece con precisión ni claridad, como es que llega a la determinación del crédito fiscal, solo se limita a señalar una cuantificación por todos los años supuestamente omitidos.

25. La autoridad demandada como defensa a la razón de impugnación de la parte actora manifiesta que es improcedente porque el cobro de los derechos de los servicios públicos municipales de infraestructura se encuentra previsto en el artículo 14, numeral 4.3.5.1., de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, que se citó en el requerimiento de pago impugnado, el que indica la mecánica de cobro de los mismos, por lo que considera que es legal el requerimiento de pago.

26. La razón de impugnación de la parte actora **es fundada.**

27. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé en su artículo 31 fracción IV⁸, el principio de legalidad tributaria, que exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de

⁸ Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...
IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.⁹

Sirve de orientación el siguiente criterio jurisprudencial:

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO. El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar

⁹ "LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO. El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público." Época: Novena Época. Registro: 174070. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, octubre de 2006. Materia (s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 106/2006. Página: 5.

actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público¹⁰.

28. El principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se ha conceptualizado como una expresión directa del principio de seguridad jurídica, porque es necesario que los elementos esenciales de la contribución estén contenidos en una ley en sentido formal y material.

29. La seguridad tributaria como criterio normador del principio de legalidad antes señalado, implica la razonable delimitación de las obligaciones fiscales que permita generar suficiente certeza en relación con su cumplimiento, con el fin de evitar arbitrariedades de las autoridades aplicadoras, es decir, consiste en establecer con la máxima exactitud tanto los presupuestos de hecho como las consecuencias jurídicas que deriven de las normas tributarias, que permitirá al gobernado conocer previa y pormenorizadamente los resultados de su actuación, sin confusiones, vacíos normativos o deficiente claridad normativa.

¹⁰ Época: Novena Época. Registro: 174070. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, octubre de 2006. Materia (s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 106/2006. Página: 5.



30. La contribución se configura por elementos cualitativos y elementos cuantitativos, relacionados lógicamente. Los primeros son: 1) el hecho imponible y 2) el sujeto pasivo; calificados así por la doctrina en atención a que acotan o definen el campo de aplicación de cada contribución. Junto a estos elementos cualitativos existen otros denominados mesurables o cuantitativos, pues tienen como objeto fijar los parámetros para determinar el monto de la deuda tributaria para cada caso concreto, siendo: a) la base imponible y b) el tipo, tasa o tarifa aplicable a la base.

Sirve de orientación el siguiente criterio jurisprudencial:

TRIBUTO. EL HECHO IMPONIBLE, COMO UNO DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONSTITUYEN, ES LA HIPÓTESIS JURÍDICA O DE FACTO QUE EL LEGISLADOR ELIGE COMO GENERADORA DE LA OBLIGACIÓN CONTRIBUTIVA. El tributo es una prestación patrimonial de carácter coactivo y a título definitivo, que de manera unilateral fija el Estado a cargo de las personas que realizan determinada conducta lícita, definida legalmente mediante una hipótesis jurídica o de hecho que es reflejo de capacidad económica, y cuyo destino es financiar el gasto público. Así, la contribución se configura por elementos cualitativos y elementos cuantitativos, relacionados lógicamente. Los primeros son: 1) el hecho imponible y 2) el sujeto pasivo; calificados así por la doctrina en atención a que acotan o definen el campo de aplicación de cada contribución. Junto a estos elementos cualitativos existen otros denominados mesurables o cuantitativos, pues tienen como objeto fijar los parámetros para determinar el monto de la deuda tributaria para cada caso concreto, siendo: a) la base imponible y b) el tipo, tasa o tarifa aplicable a la base. Ahora bien, el hecho imponible es la hipótesis jurídica o de hecho que el legislador elige como generadora del tributo, es decir, el conjunto de presupuestos abstractos contenidos en una ley, de cuya concreta existencia derivan determinadas consecuencias jurídicas, principalmente, la obligación tributaria. En otras palabras, el hecho imponible se constituye por las situaciones jurídicas o de hecho previstas por el legislador en la ley cuya actualización causa la contribución relativa. Además, la creación del hecho imponible es, por excelencia, la forma por la

cual se ejerce la potestad tributaria del Estado, por lo que la delimitación de su estructura queda al total arbitrio del legislador, siempre y cuando respete los principios constitucionales relativos. Por tales razones, el titular de la potestad tributaria normativa puede tipificar en la ley, como hecho imponible, cualquier manifestación de riqueza, es decir, todo acto, situación, calidad o hecho lícitos, siempre y cuando respete, entre otras exigencias, la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, que implica la necesidad de que aquéllos han de revestir, explícita o implícitamente, naturaleza económica¹¹.

31. El hecho imponible es la hipótesis jurídica o de hecho que el legislador elige como generadora del tributo, es decir, el conjunto de presupuestos abstractos contenidos en una ley, de cuya concreta existencia derivan determinadas consecuencias jurídicas, principalmente, la obligación tributaria.

32. El hecho imponible de las contribuciones, consiste en el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece.

33. En el oficio de cumplimiento de obligaciones fiscales con número de folio [REDACTED] del 24 de mayo de 2019, la autoridad demandada Tesorero Municipal del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, fundó el requerimiento de pago de servicios públicos municipales (mantenimiento de infraestructura urbana y recolección de basura) del 01 bimestre del año 2010 al 02 bimestre de 2019, en el artículo 14, numeral 4.3.5.1., de la Ley

¹¹ DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO: Novena Época Núm. de Registro: 164649 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, Abril de 2010 Materia(s): Administrativa. Tesis: I.15o.A. J/9. Página: 2675



de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el Ejercicio Fiscal del año **2019**, que establece:

"SECCIÓN QUINTA

4.3.5 DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

ARTÍCULO *14.- ES OBJETO DE ESTE DERECHO, LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE: MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA, RECOLECCIÓN, TRASLADO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS Y ALUMBRADO PÚBLICO.

SON SUJETOS DEL PAGO POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA, RECOLECCIÓN, TRASLADO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS Y ALUMBRADO PÚBLICO, LOS PROPIETARIOS Y POSEEDORES DE PREDIOS URBANOS, SUBURBANOS Y RÚSTICOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA; SERVICIOS QUE PAGARÁN DE CONFORMIDAD CON LO SIGUIENTE:

4.3.5.1. POR MANTENIMIENTO DEL EQUIPAMIENTO URBANO EN EL MUNICIPIO, POR METRO LINEAL DE FRENTE A LA VÍA PÚBLICA POR SEMESTRE DE:

ZONA	BASE DE PAGO SOBRE EL U.M.A.
1	0.276545
2	0.1422115
3	0.0617258

34. Como se intelecta ese artículo en su primer párrafo, establece del derecho de pago denominándolo **"MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA"** para el ejercicio fiscal 2019, sin embargo, no señala la base imponible de ese derecho, como lo es el tipo, tasa o tarifa, con el objeto de fijar los parámetros para determinar el monto de los derechos por ese concepto.

35. El numeral 4.3.5.1. de ese artículo establece la hipótesis del derecho de pago denominándolo **"POR MANTENIMIENTO DEL EQUIPAMIENTO URBANO."**

" 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria "

36. Del oficio de cumplimiento de obligaciones fiscales citado, se observa en el apartado de "SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES", que el derecho a pagar se denomina: "MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA".

37. Esta denominación -MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA -, no se encuentra prevista en ese numeral, toda vez que se denominó: "MANTENIMIENTO DEL EQUIPAMIENTO URBANO", por lo que no resulta aplicable para el cobro de derechos de MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA, por lo que se determina que carece de fundamentación.

38. La Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el Ejercicio Fiscal del año 2019, no resulta aplicable para realizar el cobro de los servicios públicos de MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA Y RECOLECCIÓN DE BASURA, del 01 bimestre de 2010 al 06 bimestre de 2018, por no encontrarse vigente en ese periodo, por lo que no es dable se fundamente en el artículo 14, numeral 4.3.5.1., de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el Ejercicio Fiscal del año **2019**, para requerir a la parte actora el pago de esos conceptos por los periodos citados, debido a que las contribuciones de causan conforme a la legislación vigente en el momento de su causación, conforme a lo dispuesto por el artículo 15, primer y segundo párrafo, del Código Fiscal para el Estado de Morelos, que dispone:

"Artículo 15. Las obligaciones fiscales en general y las contribuciones en particular se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en la legislación fiscal vigente durante el lapso en que ocurran.

Las contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad.

[...]."



39. En el oficio de cumplimiento de obligaciones fiscales impugnado la autoridad demandada determina un crédito fiscal por el concepto de **RECOLECCIÓN DE BASURA** por la cantidad de \$156.00 (ciento cincuenta y seis pesos 00/100 M.N.), funda su cobro en lo dispuesto en la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el Ejercicio Fiscal del año **2019**, artículo 14, numeral 4.3.5.1., que se transcribió en el párrafo **33**, el cual aquí se evoca como si a la letra se insertara.

40. Del análisis a ese artículo en el apartado de Servicios Públicos Municipales no establece la hipótesis del derecho de pago denominándolo **“RECOLECCIÓN DE BASURA”**, por lo que se determina que el requerimiento de pago no se encuentra debidamente fundado, porque no citó el artículo que establece el hecho imponible relativo al pago de derechos por concepto de recolección de basura, es decir, no se fundó en la hipótesis jurídica o de hecho que el legislador elige como generadora de esa contribución, siendo necesario señale el conjunto de presupuestos abstractos contenidos en una ley, de cuya concreta existencia derivan determinadas consecuencias jurídicas, principalmente, la obligación tributaria relativa al pago de derechos por concepto de resolución de basura.

41. Para el caso de que se considere que el hecho imponible por ese concepto se derive del artículo 14, numeral 4.3.5.4., la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el Ejercicio Fiscal del año **2017**, que es al tenor de lo siguiente:

“ARTÍCULO *14.- ES OBJETO DE ESTE DERECHO, LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE: MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA, RECOLECCIÓN, TRASLADO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS Y ALUMBRADO PÚBLICO.

SON SUJETOS DEL PAGO POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA, RECOLECCIÓN, TRASLADO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS Y ALUMBRADO PÚBLICO, LOS PROPIETARIOS Y POSEEDORES DE PREDIOS

URBANOS, SUBURBANOS Y RÚSTICOS DEL MUNICIPIO DE CUERNAVACA; SERVICIOS QUE PAGARÁN DE CONFORMIDAD CON LO SIGUIENTE:

[...]

4.3.5.4 POR LA LIMPIA, RECOLECCIÓN, TRASLADO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL MUNICIPIO DE CUERNAVACA, SE COBRARÁ EL MONTO DE 0.01515 DE UNA U.M.A. CALCULADO AL AÑO, DEBIÉNDOSE PAGAR EN FORMA BIMESTRAL DURANTE EL PRIMER MES DE CADA BIMESTRE, EN LOS MESES DE ENERO, MARZO, MAYO, JULIO, SEPTIEMBRE Y NOVIEMBRE, Y PODRÁ SER ANTICIPADO CALCULADO DE FORMA ANUAL DURANTE EL PRIMER BIMESTRE DEL AÑO.

42. Se determina que no es aplicable porque establece la hipótesis del derecho de pago denominándolo "**POR LA LIMPIA, RECOLECCIÓN, TRASLADO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS**".

43. Por lo que la denominación de RECOLECCIÓN DE BASURA, no se encuentra prevista en la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.

44. Conforme al criterio de interpretación gramatical, utilizando el argumento semántico¹², los términos "Residuos sólidos" y "Basura", no son sinónimos.

45. Acudiendo al lenguaje técnico jurídico, la Ley de Residuos Sólidos para el Estado de Morelos, define residuos sólidos urbanos como "*Los generados en las casas habitación, que resultan de la eliminación de los materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus envases, embalajes o empaques; los residuos que provienen de cualquier otra actividad dentro de establecimientos o en la vía pública que genere residuos con características domiciliarias, y los resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos, siempre que no sean considerados por esta Ley como residuos de otra índole.*"¹³

¹² El criterio de interpretación gramatical se utiliza cuando hay duda en el significado de las palabras. Este criterio utiliza dos argumentos: el Semántico y *A contrario*. El argumento semántico se emplea cuando existe una duda por indeterminaciones lingüísticas del legislador, como vaguedad o ambigüedad semántica (significado de las palabras) o sintáctica (servicio que una palabra desempeña en relación con otras) Tomado del libro de Juan José Olvera López y otro. Apuntes de Argumentación Jurisdiccional. Instituto de la Judicatura Federal. México 2006. Pág. 13.

¹³ Artículo 7, fracción XX.



46. La Real Academia Española¹⁴ define el término Basura como:

*"Del lat. vulg. *versūra 'acción de barrer', der. Del lat. Verrere 'barrer'.*

1. f. suciedad (ll cosa que ensucia).

2. f. *Residuos desechados y otros desperdicios.*

3. f. *Lugar donde se tiran residuos y desperdicios.*

4. f. *Estiércol de las caballerías.*

5. f. *Cosa repugnante o despreciable.*

6. f. *coloq. U. en aposición para indicar que lo designado por el sustantivo al que se pospone es de muy baja calidad. Comida, contrato, bonos basura."*

47. Como se intelecta, mientras los residuos sólidos se identifican —como su nombre lo indica, en materiales sólidos—, como los utilizados en las actividades domésticas, los productos que se consumen y de sus envases, embalajes o empaques, así como los generados en establecimientos o en la vía pública con las características antes señaladas; el término basura, se refiere a la acción de barrer, cosa que ensucia, residuos desechados y otros desperdicios [su inutilidad], el lugar donde se tiran los residuos o desperdicios, etc.; es decir, el término basura se refiere más a la inutilidad [desperdicio] del residuo; en tanto que el término residuo sólido se refiere al material sólido que se elimina y no a su inutilidad.

48. Por ello se determina que la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el Ejercicio Fiscal del año **2019**, en la Sección Quinta 4.3.5., artículo 14, numeral 4.3.5.4., no establece el cobro de recolección de basura.

49. Por lo que es ilegalidad el cobro de mantenimiento de infraestructura urbana y recolección de basura, al no encontrarse debidamente fundado y motivado, toda vez que el primer concepto referido el artículo 14, de la Ley de Ingresos del

¹⁴ <http://dle.rae.es/?id=5CMSvtv> página consultada el día 31 de enero del 2020.

Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el Ejercicio Fiscal del año 2019, no establece la base imponible de ese derecho, como lo es el tipo, tasa o tarifa, con el objeto de fijar los parámetros para determinar el monto de los derechos por ese concepto; el segundo concepto no se encuentra previsto en la Ley citada, por lo que carece del hecho imponible, porque no se encuentra previsto en la Ley para configurar ese tributo, por lo que la autoridad demandada no puede exigir a la parte actora su pago al carecer respectivamente de la base imponible y el hecho imponible; para exigir su cobro se requiere que la Ley establezca tasa o tarifa, con el objeto de fijar los parámetros para determinar el monto de los derechos por mantenimiento de infraestructura urbana y que en la Ley este previsto como contribución, lo que no acontece por lo que trasgrede en perjuicio de la parte actora el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en consecuencia, son ilegales los concepto que se derivaron de los servicios de mantenimiento de infraestructura urbana y recolección de basura, siendo estos: multas por la cantidad de \$13,326.00 (trece mil trescientos veintiséis pesos 00/100 M.N.); recargos por la cantidad de \$4,846.00 (cuatro mil ochocientos cuarenta y seis pesos 00/100 M.N.); y gastos de ejecución por la cantidad de \$581.00 (quinientos ochenta y un pesos 00/100 M.N.).

50. El artículo 14¹⁵ del Código Fiscal para el Estado de Morelos, al prever que son de aplicación estricta las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares, las que señalen excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, consagra el **principio de tipicidad**, referido normalmente a la materia penal, pero extensivo a la administrativa, ya que si cierta disposición establece una carga, excepción o sanción por alguna infracción, la conducta realizada

¹⁵ Artículo 14. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares, las que señalen excepciones a las mismas, las que establezcan infracciones y las respectivas sanciones, serán de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa y cuota o tarifa. Las demás disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de disposición expresa se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho común, cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.

por el particular debe ser idéntica a la previamente establecida en la hipótesis normativa, sin que ésta pueda legalmente ampliarse por analogía o por mayoría de razón.

51. El oficio citado violenta el 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; es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.

52. El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su primer párrafo que: *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la **autoridad competente, que funde y motive** la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo..."* (Énfasis añadido).

53. De ese artículo se obtiene que el acto de molestia se encuentre debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero como el señalamiento de los preceptos legales aplicables al caso y por lo segundo, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que tuvo en consideración la autoridad para emitir su acto, haciendo necesario además que exista adecuación entre los primeros y los segundos, para que se configure la hipótesis normativa, circunstancias que deben darse conjuntamente.

54. Para considerar que se cumple con el derecho de fundamentación establecido en el artículo 16 de la Constitución Federal, es necesario que la autoridad precise las circunstancias

especiales, razones particulares o causas inmediatas que tuvo en consideración la autoridad para emitir su acto y el dispositivo legal que resulte aplicable al caso.

55. El oficio de cumplimiento de obligaciones fiscales impugnado no se encuentra debidamente fundado por cuanto al cobro de servicios públicos municipales relativos al mantenimiento de infraestructura urbana y recolección de basura del 01 bimestre de 2010 al 06 bimestre de 2018, por haberse fundado en la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el Ejercicio Fiscal del año **2019**, que no se encontraba vigente en ese periodo, lo que es ilegal debido a que las contribuciones de causan conforme a la legislación vigente en el momento de su causación, conforme a lo dispuesto por el artículo 15, primer y segundo párrafo, del Código Fiscal para el Estado de Morelos, que dispone:

“Artículo 15. Las obligaciones fiscales en general y las contribuciones en particular se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en la legislación fiscal vigente durante el lapso en que ocurran.

Las contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad.

[...].”

56. Tampoco citó los artículos que resultaba aplicable para requerir el pago de esos conceptos.

57. El oficio de requerimiento de obligaciones fiscales tampoco se encuentra debidamente motivado porque no expone el procedimiento que siguió para determinar la cuantía de cada uno de los conceptos que realiza su cobro, lo que implica que, además de pormenorizar la forma en que llevó a cabo las operaciones aritméticas aplicables, detalle claramente las fuentes de las que obtuvo los datos necesarios para realizar tales operaciones, a fin de que la parte actora pueda conocer el procedimiento aritmético



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

EXPEDIENTE TJA/1ºS/180/2019

que siguió la autoridad para obtener el importe de cada concepto, de modo que constate su exactitud o inexactitud, al no hacerlo así es ilegal el oficio de cumplimiento de obligaciones fiscales impugnado.

A lo anterior sirve de orientación por analogía el siguiente criterio jurisprudencial:

RESOLUCIÓN DETERMINANTE DE UN CRÉDITO FISCAL. REQUISITOS QUE DEBE CONTENER PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON LOS RECARGOS. Para que una liquidación, en el rubro de recargos, cumpla con la citada garantía, contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, basta con que la autoridad fiscal invoque los preceptos legales aplicables y exponga detalladamente el procedimiento que siguió para determinar su cuantía, lo que implica que, además de pormenorizar la forma en que llevó a cabo las operaciones aritméticas aplicables, detalle claramente las fuentes de las que obtuvo los datos necesarios para realizar tales operaciones, esto es, la fecha de los Diarios Oficiales de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación de los que se obtuvieron los índices nacionales de precios al consumidor, así como la tasa de recargos que hubiese aplicado, a fin de que el contribuyente pueda conocer el procedimiento aritmético que siguió la autoridad para obtener el monto de recargos, de modo que constate su exactitud o inexactitud, sin que sea necesario que la autoridad desarrolle las operaciones aritméticas correspondientes, pues éstas podrá elaborarlas el propio afectado en la medida en que dispondrá del procedimiento matemático seguido para su cálculo¹⁶.

58. Al no encontrarse debidamente fundado y motivado el oficio impugnado, es ilegal, por lo que la autoridad demandada a fin de cumplir con el derecho fundamental de legalidad de la parte

¹⁶ Contradicción de tesis 418/2010. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y el entonces Segundo Tribunal Colegiado del referido circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito. 23 de febrero de 2011. Cinco votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Francisco Gorka Migoni Goslinga. Tesis de jurisprudencia 52/2011. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de marzo de dos mil once. Novena Época Núm. de Registro: 162301. Instancia: Segunda Sala Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Abril de 2011 Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 52/2011. Página: 553

actora, era necesario que le diera a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones para sustentar por qué realiza el cobro de los derechos por mantenimiento de infraestructura urbana y recolección de basura y el fundamento legal aplicable, de manera que sea evidente y muy claro para poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa, por lo que al no hacerlo, se determina que acto impugnado no se encuentra fundado, y motivado, lo que genera su ilegalidad, al no cumplirse las formalidades legales de todo acto administrativo, es decir que se encuentre fundado y motivado.

Sirven de orientación los siguientes criterios jurisprudenciales, aplicables por analogía al caso que nos ocupa, que a la letra dicen:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN. El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero

suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción¹⁷.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento¹⁸.

59. La parte actora en la **segunda razón de impugnación** manifiesta que es ilegal el oficio de cumplimiento de obligaciones fiscales debido a que el cobro de los créditos fiscales de mantenimiento de infraestructura urbana y recolección de basura del 2010 al 2013, se encuentran prescritos, lo cual contraviene lo dispuesto por el artículo 56, del Código Fiscal del Estado de Morelos, porque transcurrieron cinco años de que su pago debió ser legamente exigido. Que la autoridad demandada tuvo a su alcance todos los elementos para requerirle de su pago, lo que no aconteció. Similar caso sucede con los recargos respectivos.

60. La autoridad demandada como defensa a la razón de impugnación de la parte actora refiere que la prescripción del crédito fiscal por concepto de servicios públicos municipales del

¹⁷ CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 447/2005. Bruno López Castro. 1o. de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza. Amparo en revisión 631/2005. Jesús Guillermo Mosqueda Martínez. 1o. de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez. Amparo directo 400/2005. Pemex Exploración y Producción. 9 de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Ángela Alvarado Morales. Amparo directo 27/2006. Arturo Alarcón Carrillo. 15 de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Karla Mariana Márquez Velasco. Amparo en revisión 78/2006. Juan Alcántara Gutiérrez. 1o. de marzo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Mariza Arellano Pompa. No. Registro: 175,082. Jurisprudencia. Materia(s): Común. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIII, Mayo de 2006. Tesis: I.4o.A. J/43. Página: 1531

¹⁸SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. de C.V. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez. Revisión fiscal 103/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 18 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Alejandro Esponda Rincón. Amparo en revisión 333/88. Adilia Romero. 26 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez. Amparo en revisión 597/95. Emilio Maurer Bretón. 15 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretario: Gonzalo Carrera Molina. Amparo directo 7/96. Pedro Vicente López Miro. 21 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María Eugenia Estela Martínez Cardiel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz. No. Registro: 203,143. Jurisprudencia. Materia(s): Común. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Marzo de 1996. Tesis: VI.2o. J/43. Página: 769

01 bimestre de 2010 al 02 bimestre de 2019 fue interrumpida por la notificación practicada por cédula de fecha 05 de marzo de 2018, por lo que al existir gestión de cobro realizado cinco años anteriores contados a partir de la gestión de cobro más antigua que fue el 5 de marzo de 2018, por lo que resulta procedente la solicitud de prescripción hasta el año 2013.

61. La razón de impugnación **es fundada respecto del periodo comprendido del 01 bimestre de 2010 al 06 bimestre de 2013**, respecto al cobro de servicios públicos municipales, relativos al cobro de mantenimiento de infraestructura urbana, recolección de basura y los demás conceptos que se derivaron de esos.

62. La prescripción es el medio para adquirir bienes o librarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas en la ley.

63. En materia fiscal se refiere a la extinción de una obligación fiscal (impuestos, derechos, productos o aprovechamientos) por el transcurso del tiempo.

64. La prescripción de un crédito fiscal se encuentra prevista en el artículo 56, del Código Fiscal para el Estado de Morelos, al tenor de lo siguiente:

"Artículo 56. El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.

El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos. El plazo de la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito, cuando uno u otro se realice dentro del plazo que en este artículo se señala. De igual manera se interrumpe el plazo para que opere la prescripción con el levantamiento del acta en la que se haga constar las circunstancias de hecho por las que no fue posible la



práctica de las notificaciones fiscales que establece el propio Código.

Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad hecha saber al deudor en los términos establecidos en el presente Código dentro del procedimiento administrativo de ejecución, y en el caso de devolución de pago de lo indebido de los contribuyentes, cualquier solicitud debidamente presentada ante las autoridades fiscales, en las que se solicite ésta.

El plazo para que se configure la prescripción se suspenderá cuando la autoridad se encuentre impedida para realizar gestiones de cobro en los términos de este Código, debido a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución en términos de lo dispuesto en el artículo 151 de este Código, o cuando la resolución que determinó el crédito fiscal no sea ejecutable en los términos del referido artículo. Asimismo, se suspenderá el plazo de la prescripción cuando el contribuyente no sea localizable en el domicilio fiscal, desocupe o abandone el mismo sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando hubiera señalado de manera incorrecta su domicilio fiscal, hasta que se le localice. Lo cual deberá acreditarse fehacientemente mediante constancias debidamente circunstanciadas con las que se demuestre que la autoridad acudió en tres ocasiones a dicho domicilio y no pueda practicar la diligencia en los términos de este Código.

La prescripción del crédito fiscal extingue simultáneamente los accesorios del mismo.

Los sujetos pasivos del crédito fiscal podrán solicitar a la autoridad la declaratoria de prescripción de los créditos fiscales.

La autoridad podrá declarar la prescripción del crédito únicamente en los casos que medie solicitud expresa por escrito del contribuyente, misma que deberá cumplir con los requisitos previstos en el artículo 40 de este Código, debiendo además proporcionar los datos de identificación del crédito fiscal y los documentos en que conste el mismo".

65. De ese artículo se obtiene que la extinción del crédito fiscal opera en el término de cinco años, que se inicia a partir de la fecha

en que el pago pudo ser legalmente exigido por la autoridad fiscal.

66. Que el término de cinco años se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste, respecto a la existencia del crédito fiscal; y con el levantamiento del acta en la que se haga constar las circunstancias de hecho por las que no fue posible la práctica de las notificaciones fiscales que establece el propio Código.

67. Que se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor. Que se concede la oportunidad al contribuyente de solicitar se declare la prescripción, sin tener que esperar a que la autoridad fiscal pretenda cobrar el crédito fiscal que ha prescrito.

68. De lo que se concluye que la prescripción se refiere a la extinción de una obligación fiscal a cargo del contribuyente, por el transcurso de cinco años y que el término para la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que se le notifique al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste.

69. La autoridad demandada refiere que existió gestión de cobro realizado el 05 de marzo de 2018, lo que interrumpió el término de prescripción.

70. Para acreditar su afirmación exhibió:

a) Oficio de cumplimiento de obligaciones fiscales con número de folio [REDACTED] del 08 de febrero de 2018, suscrito por el Tesorero Municipal del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, a nombre de la parte actora, consultable a hoja 66 del proceso, en que consta que a la parte actora se le requiere el pago del crédito fiscal por concepto de servicios públicos municipales referentes a servicios de infraestructura y recolección de basura,



por la cantidad de \$48,706.00 (cuarenta y ocho mil setecientos seis pesos 00/100 M.N.) del 01 bimestre de 2010 al 06 bimestre de 2017.

b) Acta circunstanciada del 05 de marzo de 2018, suscrito por la autoridad demandada Notificador y/o Ejecutor Fiscal adscrito a la Tesorería Municipal del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, dirigido a la parte actora, visible a hoja 67 del proceso, en el que consta que el día 05 de marzo de 2018 a las 12:10 horas, se constituyó la autoridad antes citada en el domicilio ubicado en calle [REDACTED], en busca de la parte actora con el objeto de notificar el oficio número IP 06 del 08 de febrero de 2018, emitido por la Tesorería Municipal de Cuernavaca, Morelos; quien asentó que realizó 10 visitas los días 01, 02, y 05 de marzo de 2018, y que nadie salió, por lo que solicitó se notificara por estrados.

71. De la valoración que se realiza a esas documentales en términos del artículo 490 del Código Procesal Civil del Estado Libre y Soberano de Morelos, no es procedente concederles valor probatorio para tener por acreditado que existió gestión de cobro del crédito fiscal relativo a servicios públicos municipales el día 05 de marzo de 2018, porque no se acredita con prueba fehaciente e idónea que el día 05 de marzo de 2018, se le notificara a la parte actora por estrados el oficio de cumplimiento de obligaciones fiscales con número de folio [REDACTED] del 08 de febrero de 2018, como lo solicitó el Notificador y/o Ejecutor Fiscal adscrito a la Tesorería Municipal del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, en el acta circunstanciada del 05 de marzo de 2018; para acreditar su afirmación la autoridad demandada debió haber exhibido la notificación por estrados que se practicó ese día, lo cual no acontece, lo que resultaba necesario para corroborar que se requirió a la parte actora el pago de servicios públicos municipales y que con esa gestión de cobro se interrumpió el plazo de cinco años para que opere la prescripción del crédito.

72. En consecuencia, debe considerarse como la primera fecha de gestión de cobro el 12 de junio 2019, en términos de la cédula de notificación del 12 de junio de 2019, consultable a hoja 51 del proceso¹⁹, en la que consta que la autoridad demandada Notificador y Ejecutor Fiscal adscrito a la Tesorería Municipal del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, el día 12 de junio de 2019, notificó al Poder Judicial del Estado de Morelos, el oficio de cumplimiento de obligaciones fiscales con número de folio IP- [REDACTED] del 24 de mayo de 2019.

73. Por lo que es a partir del 12 de junio de 2019, que debe realizarse el computó para determinar si se ha extinguido o no el crédito fiscal por el periodo que solicita la parte actora del año 2010 al 2013, por haberse actualizado la prescripción en relación al cobro de mantenimiento de infraestructura urbana, recolección de basura y los demás conceptos que se derivaron de esos, en términos del artículo 56 del Código Fiscal para el Estado de Morelos, sin que proceda la suplencia a favor de la parte actora en relación a la prescripción del crédito, como lo establece el artículo 18, inciso B), fracción II, inciso o), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos²⁰; por no tratarse de un particular.

74. **La prescripción del crédito fiscal es fundada** considerando los últimos cinco años a partir del mes de junio de 2019, fecha en que la parte actora reconoció se le realizó el primer requerimiento de cobro del crédito fiscal por lo que existió gestión de cobro de la autoridad demandada, lo que interrumpió el plazo de cinco años para que opere la prescripción; realizada la operación aritmética se determina **que ha operado la prescripción del requerimiento de pago de servicios públicos municipales del 01 bimestre de 2010 al 06 bimestre de 2013 y los demás conceptos**

¹⁹ Documental a la que se concedió valor probatorio en el párrafo 8.

²⁰ "Artículo *18. Son atribuciones y competencias del Pleno:

[...]

B) Competencias:

II. Resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, por lo que conocerá de:

[...]

o) En caso de asuntos que afecten a particulares y que sean sometidos a su jurisdicción, suplir la deficiencia de la queja."



que se derivaron de ese, como lo solicitó la parte actora, por haber transcurrido cinco años desde la fecha que fue requerido su pago.

75. La parte actora en la **tercera razón de impugnación** manifiesta que es ilegal el oficio de cumplimiento de obligaciones fiscales impugnado respecto del cobro por la cantidad de \$4,846.00 (cuatro mil ochocientos cuarenta y seis pesos 00/100 M.N.) por concepto de impuestos adicionales, porque violenta los principios de legalidad, proporcionalidad y capacidad contributiva contemplados en los artículos 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

76. Que los artículos 119, 120, 121, 122, 123, 124 y 125, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, no observan el principio tributario de proporcionalidad, porque el sistema legal que nos rige introduce un elemento ajeno a la capacidad contributiva de las personas físicas y morales, ya que el objeto del tributo es la realización de pagos por concepto de impuesto o derechos estatales, el cual no refleja una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, pues de todos los presupuestos de hechos de los impuestos debe tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza, lo que en este caso no ocurre, porque el objeto del impuesto es el cumplimiento de otra contribución, lo cual no es fundamento para imponer un gravamen.

77. En el caso de los tributos que gravan el gasto o consumo, se justifica por el hecho de que estos se realizan para adquirir los bienes y los servicios necesarios, o utilizarlos como satisfactores que requieren para producir nuevos bienes y servicios, y no para el cumplimiento de obligaciones.

78. Nuestro Máximo Tribunal ha establecido el criterio de que el principio de proporcionalidad tributaria exige que el monto de los impuestos se fije de acuerdo con la capacidad contributiva de los gobernados, entendida como la aptitud de que gozan para

contribuir al sostenimiento de los gastos públicos en la medida de su riqueza, y que el principio de equidad implica que el monto del gravamen se similar para aquellos colocados en la misma situación y desigual para los que se hallen en situaciones diversas.

79. Para analizar la constitucionalidad de un tributo conforme al principio de proporcionalidad, debe considerarse fundamentalmente su objeto, es decir, la porción de riqueza que el legislador pretende gravar en cuanto revela la capacidad de los particulares para contribuir en la medida de sus posibilidades.

80. Las autoridades demandadas como defensa a la razón de impugnación de la parte actora manifiestan que es ineficaz por infundado, porque este Tribunal no es competente para resolver sobre cuestiones de constitucionalidad respecto de los tributos previstos en la Ley, como lo es el impuesto adicional previstos en los artículos 119 al 125 de la Ley General de Hacienda Municipal para el Estado de Morelos.

81. La razón de impugnación de la parte actora **es fundada**, no obstante que este Tribunal no es competente para determinar la constitucionalidad de una Ley, toda vez que esa competencia esta otorgada al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, sin embargo, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad.

Sirve de orientación el siguiente criterio jurisprudencial:

CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

EXPEDIENTE TJA/1ºS/180/2019

“ 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria ”

internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en

el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconveniencia de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado²¹.

82. Resulta procedente **desaplicar** los ordinales del 119 al 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos que regulan el impuesto adicional que determinó la autoridad demandada en el oficio impugnado; que son al tenor de lo siguiente:

***“ARTÍCULO 119.-** Es objeto del impuesto adicional la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio.*

***ARTÍCULO 120.-** Son sujetos del impuesto adicional quienes tengan a su cargo, directa o solidariamente, los pagos a que se*

²¹ Contradicción de tesis 336/2013. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Trigésimo Circuito y Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito. 22 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco. Tesis y/o criterios contendientes: Tesis XXX.10.1 A (10a.), de rubro: "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ESTÁ OBLIGADO A EFECTUAR EL CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XI, Tomo 2, agosto de 2012, página 2016, y el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 212/2013. Tesis de jurisprudencia 16/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de febrero de dos mil catorce. constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconveniencia de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado. Esta tesis se publicó el viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013. Décima Época Núm. de Registro: 2006186. Instancia: Segunda Sala Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I Materia(s): Común, Administrativa, Administrativa Tesis: 2a./J



refiere el Artículo anterior.

ARTÍCULO 121.- *Es base del impuesto los pagos por concepto de impuestos y derechos previstos en la Ley de Ingresos del Municipio.*

ARTÍCULO 122.- *La tasa general del impuesto será del 25% sobre la base que señala el Artículo 121 y su aplicación se hará según lo dispone el Artículo 123 de esta Ley.*

ARTÍCULO 123.- *El impuesto adicional referido a:*

a).- Impuesto de traslado de dominio, así como de los derechos sobre fraccionamientos se aplicará como sigue:

15% Para apoyo a la educación.

5% Pro-Universidad.

5% Para fondo de fomento a la industrialización.

b).- Los demás impuestos y derechos.

25% General para el Municipio.

ARTÍCULO 124.- *El entero del impuesto se hará en el momento en que se realicen los pagos objeto del gravamen.*

ARTÍCULO 125.- *Este impuesto no será objeto de reducción, su aplicación se hará sobre la base del crédito principal.”*

83. Porque se vulnera en perjuicio de la parte actora el principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el ordinal 37 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es al tenor de lo siguiente:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

84. Lo que significa que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada.

85. De conformidad con este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad de cada sujeto pasivo, esto es, en función de su potencialidad real para contribuir a los gastos

públicos, de manera que las personas que tengan mayor riqueza gravable tributen en forma diferenciada y superior a aquellos que la tengan en menor proporción.

86. La proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes, para que en cada caso el impacto sea distinto, lo cual puede trascender cuantitativamente o cualitativamente en lo tocante al mayor o menor sacrificio, o bien, en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada.

87. Para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza.

88. De acuerdo con lo anterior, la potestad tributaria implica para el Estado, a través de las autoridades legislativas competentes, la facultad de determinar el objeto de los tributos, involucrando cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, de ahí que uno de los principios que legitima la imposición de las contribuciones es, precisamente, el de la identificación de la capacidad para contribuir a los gastos públicos por parte de los gobernados.

89. De lo anterior se desprende que la garantía de proporcionalidad tributaria se respeta en la medida en que se atiende a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, pues debe pagar más quien tiene mayor capacidad contributiva y



menos el que la tiene en menor proporción.

90. El principio de proporcionalidad tributaria radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, aportando una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada; esto es, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.

91. En concordancia con lo anterior, el legislador tributario en cuanto a la materia, cuenta con un margen de libre configuración para el diseño del sistema impositivo, pues la contribución constituye una de las fuentes principales para que el Estado obtenga ingresos, tanto de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, dentro de un marco legal, que sea proporcional y equitativo, para lo cual puede valerse de cualquiera de los modelos o instrumentos tributarios, siempre y cuando la asignación impositiva se lleve a cabo dentro de los parámetros constitucionales permitidos por la Ley Fundamental.

92. Las contribuciones han sido clasificadas tanto en la doctrina como en los diversos sistemas impositivos de distintas formas, pero en el caso el impuesto adicional que determinó la autoridad demandada se trata de “sobretasas”, que son las que recaen sobre algunos de los tributos previamente establecidos y tienen como característica que los recursos obtenidos se destinan a un fin específico.

93. Las contribuciones en comento son utilizadas con frecuencia por las haciendas públicas locales, por ser uno de los instrumentos tributarios que más se apega al principio de asignación impositiva de la sencillez, pues no incrementa de

manera directa la presión fiscal de los contribuyentes ni los costes de gestión, dado que aprovecha la existencia de un nivel impositivo primario, respecto del cual comparte los mismos elementos constitutivos aplicando únicamente un doble porcentaje a la base imponible, por lo que tiene como finalidad principal recaudar más recursos en un segundo nivel impositivo para destinarlo a una actividad específica.

94. Para el legislador local resulta más conveniente implementar una "sobretasa" respecto de una contribución primaria preexistente, que diseñar un nuevo mecanismo tributario, pues de esa manera se facilita la recaudación al no tener que gestionar con nuevos sujetos pasivos, sino que a los contribuyentes que se encuentran obligados a cubrir determinado gravamen, se les obliga a pagar una cantidad adicional por el mencionado concepto, por lo que es evidente que el aludido instrumento fiscal no modifica los elementos esenciales del gravamen primigenio o de primer nivel, sino solamente se establece un porcentaje adicional por considerar que la capacidad contributiva gravada es suficiente para soportar ambas cargas tributarias.

95. Las "sobretasas" o tasas adicionales tienen parte en el artículo 115, fracción IV, inciso a), constitucional, pues en esta porción normativa se autoriza a los Municipios a administrar libremente su hacienda, la cual se forma de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, y otros ingresos que las Legislaturas Estatales establezcan a su favor, entre las que se encuentran las que versen sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; disposición que fue introducida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, de cuya exposición de motivos se advierte que tuvo como finalidad permitir que los Municipios se



alleguen de más recursos para fortalecer su hacienda y cuenten con autosuficiencia económica, que es un rubro fundamental para su subsistencia y desarrollo.

96. El Pleno de la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad número 29/2008, en sesión de 12 de mayo de 2008, señaló que la tasa adicional o sobretasa difiere de los impuestos adicionales, toda vez que la primera participa de los mismos elementos constitutivos del tributo y solamente se aplica un doble porcentaje a la base gravable; mientras que en los segundos el objeto imponible es diferente, aunque puede participar de alguno de los elementos del impuesto primario.

97. Los ordinales 119 a 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, que se han transcrito establecen los elementos esenciales del impuesto adicional, que deben pagar las personas físicas o morales que tengan a su cargo, directa o solidariamente, pagos por concepto de impuestos y derechos municipales del Estado de Morelos, en los términos siguientes:

98. Sujetos pasivos. Las aludidas personas que realicen los pagos de mérito.

99. Objeto del impuesto: Gravar los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de esta entidad federativa.

100. Base gravable: El monto de los pagos que se realicen por las mencionadas contribuciones.

101. Tasa: Es del 25% sobre la mencionada base gravable.

102. Época de pago: En el momento en que se realicen los pagos objeto del gravamen.

103. Destino de lo recaudado: Si el tributo se genera por el pago del impuesto de traslado de dominio -se encuentra derogado

desde mil novecientos ochenta y nueve, y absorbido o sustituido por el impuesto sobre adquisición de inmuebles, mediante decreto publicado en el periódico oficial del veinticinco de enero de mil novecientos ochenta y nueve-, así como por enterar los derechos sobre fraccionamientos, el 15% de lo recaudado se destinará para apoyo a la educación; el 5% pro-universidad; y, el 5% para fondo de fomento a la industrialización.

104. Si el impuesto se causa por los pagos que se realicen por los demás impuestos y derechos, entonces el 25% recaudado se destinará para cubrir los gastos generales del Municipio.

105. Por lo que debe puntualizarse que los artículos 119, 120, 121, 122, 123, 124 y 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, al establecer un impuesto adicional a cargo de las personas físicas o morales que realicen pagos de impuestos y derechos municipales, ya sea en su carácter de responsables directos o solidarios, violan el principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, constitucional, pues no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevén y la capacidad contributiva de dichos sujetos pasivos, dado que tiene por objeto gravar el cumplimiento de la mencionada obligación tributaria, tan es así que la base sobre la cual se calcula el monto del impuesto adicional, se conforma con el importe de los pagos de las contribuciones municipales referidas, al cual debe aplicarse la tasa del 25%, por lo que es inconcuso que la expresión económica elegida por el legislador local para diseñar el hecho imponible, no refleja la capacidad contributiva de los causantes.

106. El impuesto adicional no fue diseñado para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza, que estuviera previamente sujeta a imposición a través de un impuesto primario, como operan las "sobretasas" u otras contribuciones adicionales, cuyo hecho imponible gira en torno a una misma actividad denotativa de capacidad económica, sino que fue estructurado para gravar de manera global todos los



pagos de contribuciones municipales que efectúen los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con esa obligación tributaria; de ahí que no puede estimarse que participe de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio sobre el que se calcula su monto, pues no se encuentra circunscrito a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino tiene por objeto todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de que se trate del Estado de Morelos.

107. No representa obstáculo que en el artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, se mencione a un impuesto adicional referido al impuesto de traslado de dominio y a los derechos sobre fraccionamientos (el primero se encuentra actualmente derogado y absorbido parcialmente por el impuesto sobre adquisición de inmuebles), por lo que pudiera pensarse que opera como una sobretasa de dichas contribuciones, o que participa de los mismos elementos esenciales del tributo primario y que, por tanto, grava la misma capacidad contributiva afectada en el primer nivel impositivo; toda vez que lo cierto es que en la mencionada disposición únicamente se aclara cuál es el destino que debe darse a los recursos obtenidos por el aludido impuesto adicional, pues sí se genera por el pago de aquellos tributos el 15% se destinará para apoyo a la educación; el 5% pro-universidad; y, el 5% para fondo de fomento a la industrialización, habida cuenta que si se causa por los pagos que se realicen por los demás impuestos y derechos, entonces el 25% total recaudado se destinará para cubrir los gastos generales del Municipio.

108. De ahí que el impuesto adicional previsto en los artículos 119, 120, 121, 122, 123, 124 y 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, tiene como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria al pagar el contribuyente los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado, por lo que no se atiende a su verdadera capacidad contributiva, ya que los pagos de esas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado, por lo que

es patente que viola el principio de proporcionalidad tributaria.

109. Lo anterior significa que, para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos.

110. Considerando que en esos ordinales no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevén y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, ya que no fue diseñado para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza previamente sujeta a imposición, a través de un impuesto primario, como operan las "sobretasas" u otras contribuciones adicionales -cuyo hecho imponible gira en torno a una misma actividad denotativa de capacidad económica-, sino que fue estructurado para gravar globalmente todos los pagos de contribuciones municipales efectuados por los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa al momento de cumplir con esa obligación tributaria.

111. Por lo que, el aludido gravamen adicional, no participa de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio, pues no se circunscribe a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto gravar todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de que se trate del Estado de Morelos, por lo que es inconcuso que el actuar de la autoridad demandada al determinar un impuesto adicional a cargo de la parte actora no refleja la capacidad contributiva de los causantes.

A lo anterior sirve de orientación el siguiente criterio jurisprudencial:

IMPUESTO ADICIONAL. LOS ARTÍCULOS 119 A 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS QUE LO PREVÉN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE



TJA

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

EXPEDIENTE TJA/1^oS/180/2019

“ 2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria ”

PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. Los preceptos citados, al establecer un impuesto adicional a cargo de las personas físicas o morales que realicen pagos por concepto de impuestos y derechos municipales en la mencionada entidad federativa, ya sea en su carácter de responsables directos o solidarios, violan el principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevén y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, ya que no fue diseñado para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza previamente sujeta a imposición, a través de un impuesto primario, como operan las "sobretasas" u otras contribuciones adicionales -cuyo hecho imponible gira en torno a una misma actividad denotativa de capacidad económica-, sino que fue estructurado para gravar globalmente todos los pagos de contribuciones municipales efectuados por los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa al momento de cumplir con esa obligación tributaria. Por consiguiente, el aludido gravamen adicional no participa de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio, pues no se circunscribe a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto gravar todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de que se trate del Estado de Morelos, por lo que es inconcuso que dicho actuar no refleja la capacidad contributiva de los causantes²².

112. En esas consideraciones resulta procedente se desaplique al caso los ordinales 119, 120, 121, 122, 123, 124 y 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, que prevén el impuesto adicional que determinó la autoridad demandada a los servicios públicos municipales en el oficio impugnado, **por lo que no es procedente se requiera a la parte actora el pago de "adicionales 25%"**.

113. Con fundamento en lo dispuesto por la fracción II, del artículo 4, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de

²² Contradicción de tesis 114/2013. Entré las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos del Décimo Octavo Circuito. 12 de junio de 2013. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Gabriel Regis López. Tesis de jurisprudencia 126/2013 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiséis de junio de dos mil trece. Décima Época Núm. de Registro: 2004487 Instancia: Segunda Sala Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 2 Materia(s): Constitucional Tesis: 2a./J. 126/2013 (10a.) Página: 1288

Morelos que señala: "Artículo 4. Serán causas de nulidad de los actos impugnados: ... II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte la defensa del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso; ...", se declara la **NULIDAD LISA Y LLANA** del oficio de cumplimiento de obligaciones fiscales número de folio IP- [REDACTED] del 24 de mayo de 2019, emitido por el Tesorero Municipal de Cuernavaca, Morelos; y de la notificación del 12 de junio de 2019, realizada por el Notificador y Ejecutor Fiscal adscrito a la Tesorería Municipal del H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.

114. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto por el artículo 89, tercer párrafo, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Pretensiones.

115. La pretensión de la parte actora precisada en el párrafo 1.1), quedó satisfecha en términos del párrafo 113.

Consecuencias de la sentencia.

116. Nulidad lisa y llana de los actos impugnados.

117. Ha operado la prescripción del requerimiento de pago de servicios públicos municipales del 01 bimestre de 2010 al 06 bimestre de 2013 y los demás conceptos que se derivaron de ese.

Parte dispositiva.

118. La parte actora demostró la ilegalidad de los actos impugnados, por lo que se declara su **nulidad lisa y llana**.

Notifíquese personalmente.



TJA

EXPEDIENTE TJA/1º5/180/2019

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE MORELOS

Resolución definitiva emitida y firmada por unanimidad de votos por los Integrantes del Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, Magistrado Presidente Licenciado en Derecho [REDACTED] Titular de la Cuarta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas²³; Magistrado Maestro en Derecho [REDACTED] Titular de la Primera Sala de Instrucción y ponente en este asunto; Magistrado Licenciado en Derecho [REDACTED] Titular de la Segunda Sala de Instrucción; Magistrado Doctor en Derecho [REDACTED] Titular de la Tercera Sala de Instrucción; Magistrado Maestro en Derecho [REDACTED] Titular de la Quinta Sala Especializada en Responsabilidades Administrativas²⁴; ante la Licenciada en Derecho [REDACTED] Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

[REDACTED]
TITULAR DE LA CUARTA SALA ESPECIALIZADA EN
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

MAGISTRADO PONENTE

[REDACTED]
TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

[REDACTED]
TITULAR DE LA SEGUNDA SALA DE INSTRUCCIÓN

²³ En términos del artículo 4 fracción I, en relación con la disposición Séptima Transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada el día 19 de julio del 2017 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5514.

²⁴ *Ibidem*.

MAGISTRADO

[Redacted signature]

TITULAR DE LA TERCERA SALA DE INSTRUCCIÓN

MAGISTRADO

[Redacted signature]

TITULAR DE LA QUINTA SALA ESPECIALIZADA EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

[Redacted signature]

La Licenciada [Redacted], Secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, CERTIFICA: Que la presente hoja de firmas, corresponde a la resolución del expediente número TJA/1*5/180/2019 relativo al juicio administrativo, promovido por [Redacted] EN SU CARÁCTER [Redacted] DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA Y REPRESENTANTE DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO [Redacted], en contra del TESORERO MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE CUERNAVACA, MORELOS Y OTRO [Redacted] misma aprobada en pleno del diecinueve de febrero del dos mil veinte DOY FE [Redacted]

[Redacted signature]