

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes de ingresos de veinte municipios del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa 22 de diciembre de 2020.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a los licenciados Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y Abraham Sánchez Trejo.

Índice.

I. Nombre de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que fueron publicadas.	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	5
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.	5
VI. Competencia.....	6
VII. Oportunidad en la promoción.	6
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX. Introducción.....	7
X. Concepto de invalidez.	8
A) Parámetro de regularidad constitucional aplicable.	9
B) Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.	13
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	20
ANEXOS	20



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Jalisco.

B. Gobernador del Estado de Jalisco.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que fueron publicadas.

a) Pago de derechos de concesionarios del servicio público de estacionamientos.

1. Artículo 35, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, para el Ejercicio Fiscal 2021.
2. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, para el Ejercicio Fiscal 2021.
3. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, para el Ejercicio Fiscal 2021.
4. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, para el Ejercicio Fiscal 2021.
5. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, para el Ejercicio Fiscal 2021.
6. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya, para el Ejercicio Fiscal 2021.
7. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, para el Ejercicio Fiscal 2021.
8. Artículo 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, para el Ejercicio Fiscal 2021.
9. Artículo 35, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2021.

10. Artículo 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, para el Ejercicio Fiscal 2021.
11. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, para el Ejercicio Fiscal 2021.
12. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, para el Ejercicio Fiscal 2021.
13. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, para el Ejercicio Fiscal 2021.
14. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, para el Ejercicio Fiscal 2021.

b) Uso, goce, aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público.

1. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, para el Ejercicio Fiscal 2021.
2. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, para el Ejercicio Fiscal 2021.
3. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, para el Ejercicio Fiscal 2021.
4. Artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, para el Ejercicio Fiscal 2021.
5. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, para el Ejercicio Fiscal 2021.
6. Artículo 70 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, para el Ejercicio Fiscal 2021.
7. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, para el Ejercicio Fiscal 2021.
8. Artículo 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, para el Ejercicio Fiscal 2021.
9. Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya, para el Ejercicio Fiscal 2021.
10. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, para el Ejercicio Fiscal 2021.
11. Artículo 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tala, para el Ejercicio Fiscal 2021.
12. Artículo 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, para el Ejercicio Fiscal 2021.

13. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2021.
14. Artículo 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, para el Ejercicio Fiscal 2021.
15. Artículo 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, para el Ejercicio Fiscal 2021.
16. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Corona, para el Ejercicio Fiscal 2021.
17. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, para el Ejercicio Fiscal 2021.
18. Artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, para el Ejercicio Fiscal 2021.
19. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, para el Ejercicio Fiscal 2021.
20. Artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, para el Ejercicio Fiscal 2021.

Dichos ordenamientos legislativos fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el día 22 de diciembre de 2020.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 15 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad tributaria.
- Principio de reserva de ley.
- Obligación de respetar, promover, proteger y garantizar derechos humanos.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el martes 22 de diciembre de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 23 del mismo mes y año al jueves 21 de enero de 2021. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados

¹ *“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)*

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

² "**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

(...)."

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Las normas impugnadas de las leyes de ingresos de diversos municipios del Estado de Jalisco, establecen que los Ayuntamientos correspondientes fijarán los montos de los derechos que deben pagar los concesionarios del servicio público de estacionamiento, así como las rentas o ingresos por concesiones de bienes municipales de dominio público distintos a los señalados en los propios ordenamientos a través de los contratos respectivos.

Lo anterior, transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de reserva de ley en materia tributaria, en virtud de que delega la facultad de determinar los elementos esenciales de las contribuciones correspondientes en una autoridad administrativa, lo que propicia la arbitrariedad y la incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.

En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, fundamentalmente, porque permiten un resquicio de arbitrariedad para que una autoridad administrativa determine de forma discrecional el monto de una contribución por un servicio a cargo de la administración municipal, por lo que resultan transgresores de los derechos y principios ya precisados.

En ese sentido, para un mejor entendimiento, se desarrollará en un primer apartado el marco constitucional aplicable, es decir, la importancia del derecho fundamental

de seguridad jurídica y de los principios de legalidad, de reserva de ley, con particular énfasis en el aspecto de legalidad tributaria que rige en el Estado mexicano.

Posteriormente, se abordará en particular la inconstitucionalidad de las normas impugnadas bajo los parámetros antes mencionados, toda vez que resulta contrario al parámetro de regularidad constitucional la manera en que se prevé la forma de determinación y cobro del derecho que se cobran a los concesionarios del servicio público municipal de estacionamiento, así como los diversos por rentas o ingresos por concesión de bienes municipales de dominio público no previstos expresamente en dichos cuerpos legales, pues delega la función de determinar la forma de recaudación a los Ayuntamientos mediante los contratos y concesiones respectivas.

A) Parámetro de regularidad constitucional aplicable.

Como introducción, es necesario recordar que la Constitución Federal reconoce en sus artículos 14 y 16, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en este derecho y principio, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les están expresamente concedidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, el espectro de protección de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es así que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, se puede plantear en los siguientes términos, de la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Ahora bien, como parte del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, la doctrina jurisprudencial ha reconocido los diversos principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, con los cuales se garantiza la certeza jurídica con la que deben contar todas las personas frente a las actuaciones del Estado.

El principio de reserva de ley es un medio de control de la expedición de normas de carácter general por parte del Poder Ejecutivo –ya sea por sí mismo, mediante su facultad reglamentaria, o mediante órganos u organismos que dependen de él–, o bien, de autoridades administrativas en general, por el que se prohíbe que las disposiciones generales de índole administrativa aborden materias que son reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Poder Legislativo, mientras

que el diverso de subordinación jerárquica consiste en la exigencia de que las normas administrativas generales estén precedidas de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, completamente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.³

En ese mismo sentido, es necesario señalar que el numeral 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de garantizar límites al Poder Público frente a los derechos fundamentales de las personas en su carácter de contribuyentes, regula los principios que deben regir los tributos, a saber, la generalidad contributiva, el principio de legalidad en las contribuciones, la proporcionalidad, la equidad y el destino de las mismas al gasto público.

Al respecto, es importante destacar que el reconocimiento a los derechos humanos de los contribuyentes obedece a que, desde tiempos pretéritos, se ha puesto especial énfasis en establecer limitaciones al ejercicio del poder público a través de diversos principios que deben guiar a los tributos, ante la necesidad de la protección del derecho de propiedad privada de los gobernados. Estas máximas no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.⁴

Entonces, los principios que rigen en materia recaudatoria constituyen derechos fundamentales, pues son auténticas obligaciones que deben observar todas las autoridades fiscales dentro del Estado mexicano, por lo cual se erigen como verdaderos derechos subjetivos que las personas causantes de los tributos pueden hacer exigibles frente a los órganos que se encuentran investidos de la potestad tributaria estatal.

Por tanto, de dichas máximas que rigen en materia fiscal, es de resaltada importancia el principio de legalidad tributaria, el cual consiste –como vertiente especializada del diverso de reserva de ley– en una exigencia de primer orden que implica una obligación legislativa de prever expresamente en una ley formal y material los

³ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 79/2009 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, agosto de 2009, Tomo XXX, p. 1067, Materia Constitucional, del rubro siguientes: "**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.**" y la tesis de jurisprudencia 2a./J. 47/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, septiembre de 1995, Tomo II, p. 293, Materia Administrativa, del rubro: "**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.**"

⁴ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

elementos que integran una contribución, de conformidad con la cual ningún órgano exactor del Estado puede realizar actos individuales de cobro que no estén previstos legalmente ni podría considerarse que un tributo fue establecido de forma equitativa y proporcional.⁵

Conviene recordar que ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de reserva de ley en materia tributaria, si bien generalmente se encuentra referido a la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo, también se extiende a las diversas normas generales que expiden otros órganos administrativos derivado de las cláusulas habilitantes que se crean en la ley.⁶

El principio de legalidad tributaria contenido en el numeral 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, se traduce en la exigencia de que sea el legislador quien determine los elementos esenciales de la contribución y no las autoridades administrativas, es decir, deben contenerse en un ordenamiento con rango de ley formal y materialmente, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su calidad de contribuyentes.⁷

Como se señaló en líneas previas, el precepto citado consagra los principios constitucionales tributarios de generalidad contributiva, reserva de ley o legalidad tributaria, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, en los términos siguientes:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.

⁵Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 77/99 del Pleno de ese Alto Tribunal, Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, agosto de 1999, pág. 20, del rubro siguiente: **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL.”**

⁶ Cfr. Sentencia de 9 de noviembre de 2016, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 636/2015, pp. 46 a 49.

⁷ Véase la tesis aislada: 1a. CVIII/2018 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 1020, del rubro siguiente: **“DERECHOS ESPECIAL, ADICIONAL Y EXTRAORDINARIO SOBRE MINERÍA. LOS ARTÍCULOS 268, 269 Y 270 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2014, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.”**

- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

Con base en estas características, las contribuciones o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obteniendo por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.⁸

Sin embargo, contrario a las premisas expuestas, este Organismo Nacional estima que los artículos impugnados contravienen el sistema establecido en la Constitución General de la República para la imposición de contribuciones, pues delegan funciones que corresponden al legislador en otros servidores públicos del orden municipal, como se abundará en el apartado siguiente.

B) Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Ahora bien, previo a desarrollar los argumentos por los cuales esta Comisión Nacional estima que las normas impugnadas son contrarias al marco de regularidad constitucional, este Organismo Constitucional Autónomo considera necesario sentar algunas bases relativas a los tributos, lo que permitirá analizar si participan o no de esa naturaleza las normas impugnadas.

Las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten determinar su naturaleza mediante su análisis armónico e integral y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, a saber:

- **Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

⁸ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

- **Hecho imponible:** Presupuesto jurídico o económico fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.
- **Base Imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.
- **Tasa, tarifa o cuota:** La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del tributo. En el caso particular de los derechos, es el monto determinado que debe pagarse como contra prestación al servicio del orden administrativo prestado por el Estado.
- **Época de pago:** movimiento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Los componentes referidos son una constante estructural de los tributos, aun cuando su contenido puede ser variable pudiendo presentarse de manera distinta, por lo que dependiendo del tipo de contribución que se analice se determina la naturaleza propia a cada tributo.

En otras palabras, existen diversos tipos de contribuciones y cada una conserva su propia naturaleza. Así, las autoridades legislativas se encuentran habilitadas para establecer diversos tipos de tributos, respetando sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Ahora bien, del género contribución se distinguen doctrinal y legislativamente cuatro especies, a saber:

- a) **Aportaciones de seguridad social:** son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las

personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

- b) **Contribuciones de mejoras:** son establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
- c) **Derechos:** son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del Estado, así como por recibir servicios que éste presta en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la ley correspondiente. También se consideran derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.
- d) **Impuestos:** son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

De forma similar el orden jurídico municipal del Estado de Jalisco contempla este tipo de contribuciones como parte de los ingresos que reciben los municipios, ya que en su Ley de Hacienda Municipal señala entre éstos diversos tipos a los impuestos, contribuciones especiales y derechos, entre otras formas de allegarse de recursos.⁹

Para el caso que nos ocupa, resulta relevante referirnos a las contribuciones denominadas derechos, pues de esta naturaleza participan los ingresos públicos que se impugnan en el presente medio de control constitucional, lo que permitirá dilucidar si resultan aplicables los principios tributarios a las normas impugnadas.

Al respecto, el derecho, como especie de tributo, se puede definir como la contraprestación señalada por la ley en pago de servicios de carácter administrativo o por la explotación de bienes del dominio público sobre los cuales el Estado ejerce su titularidad, tal como sucede con las normas mencionadas.

⁹ “Art. 1º. La Hacienda Pública de los Municipios del Estado de Jalisco, para cubrir los gastos de su administración, percibirá en cada Ejercicio Fiscal los ingresos derivados de los Impuestos, Contribuciones Especiales, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Participaciones que se establezcan en las Leyes Fiscales y Convenios de Coordinación suscritos, o que se suscriban, para tales efectos.”

En ese sentido, los derechos se causan en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Pago por la explotación o aprovechamiento de bienes del dominio público.
2. Pago por servicios de carácter público que presta el ente público.

En esa línea, es claro que las normas impugnadas establecen contribuciones que pertenecen a esta categoría, pues ello implica el aprovechamiento especial o explotación de bienes que pertenecen al Municipio, por una parte, por prestar un servicio público y explotar bienes públicos en ese sentido, o bien, por el aprovechamiento de bienes muebles o inmuebles del dominio público municipal.

Así, las disposiciones referidas en el apartado III, inciso a), del presente recurso, se establece la forma en que pagarán los derechos correspondientes las personas físicas o jurídicas que sean concesionarias del servicio público de estacionamientos, especificando que será conforme a lo estipulado en los contratos-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

Por otra parte, los diversos indicados en el apartado III, inciso b), de este escrito, regulan cuestiones relativas al pago de las rentas o ingresos de los concesionarios de bienes, propiedad del Municipio de dominio público, que no se encuentren especificados en la respectiva ley de ingresos, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y, sólo en algunos casos, en los términos del artículo 180¹⁰ de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

Sin embargo, en ambos supuestos, el legislador jalisciense facultó indebidamente a los Ayuntamientos de los municipios cuyas leyes de ingresos se impugnan en el presente medio de control constitucional, para determinar mediante acuerdo el monto y la forma en que deberán pagarse los derechos, lo que se asentará a través de los contratos o concesiones correspondientes con los particulares, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local.

¹⁰ "Art. 180. Podrán ser materia de arrendamiento los bienes inmuebles municipales, cuando no se destinen a la administración o a la prestación de servicios públicos, **mediante la celebración del contrato respectivo que apruebe el Ayuntamiento, el cual será suscrito por el Síndico del Ayuntamiento, oyendo al Tesorero Municipal para efectos de determinar el importe del arrendamiento, con la persona que en concurso público ofrezca mejores condiciones.**

Los actos o contratos que surtan efectos posteriores al período del Ayuntamiento en cuya administración se celebren, serán válidos, siempre que hayan sido aprobados por el Ayuntamiento de conformidad con la ley que establezca las bases generales de la administración pública municipal."

En el caso de las normas relativas a los derechos que deben pagar los concesionarios de estacionamientos, no salva su constitucionalidad la prescripción relativa a que el Congreso del Estado pueda aprobar posteriormente las tarifas correspondientes de esa contribución una vez que el órgano de gobierno de la municipalidad le haya remitido el acuerdo de tarifas, pues ello implica que la forma en que éste fue determinada fue discrecional por parte del Ayuntamiento sin estar acotada por una ley formal y material sino a través de un acto administrativo. Es decir, no hubo una pauta legislativa que pudiera seguir el órgano de gobierno municipal para establecer una tarifa que en un plazo incierto y ulterior puede aprobar o no el Poder Legislativo.

Ahora bien, respecto de las normas combatidas en el apartado III, inciso b), al referirse a la recaudación de los importes de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles propiedad del Municipio de dominio público que no estén previstos en cada una de las leyes, cuentan con esa naturaleza de derechos y, en consecuencia, sus elementos esenciales deben establecerse formal y materialmente en una ley.

Ello es así, debido a que los ingresos o rentas que refieren los numerales impugnados son contraprestaciones que cobran los ayuntamientos respectivos por concepto de aprovechar bienes, ya sean muebles o inmuebles, que sean propiedad del Municipio de dominio público, de conformidad con el artículo 115, fracción IV,¹¹ de la Constitución Federal, actividad por la cual pueden obtener ingresos.

En el caso de estas normas, resulta igualmente evidente su inconstitucionalidad por violación al principio de legalidad tributaria, en virtud de que el legislador delegó de manera absoluta en el Ayuntamiento la facultad de imponer la contribución y la tarifa o cuota correspondiente, sin siquiera señalar un parámetro o método para su determinación por parte de la autoridad administrativa.

Lo anterior propicia la actuación arbitraria del Municipio en perjuicio de la certeza jurídica de las personas, pues éstas no conocen de manera cierta la cuota que deberán

¹¹ **Artículo 115.** *Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*
(...).

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: (...)

pagar en el caso de situarse en el hecho imponible cuando aprovechen de manera especial bienes de dominio público.

De esta forma, las disposiciones tildadas de inconstitucionales transgreden el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que ello implica que se deja al arbitrio de un órgano administrativo, como lo es el Ayuntamiento a través de los contratos que lleve a cabo con los concesionarios correspondientes, el establecimiento de los elementos esenciales de las contraprestaciones que deban cubrirse por los multicitados derechos: por el servicio público de estacionamientos y de uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público, en detrimento de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

En ese sentido, tanto las normas impugnadas señaladas en el inciso a) como en el inciso b) del apartado III del presente libelo, es de advertirse con absoluta claridad de la lectura de las mismas que el Congreso jalisciense delegó completamente a los ayuntamientos de los municipios la facultad de establecer los derechos, esto es, en actuaciones de autoridad que no tienen el carácter de una ley, sin siquiera indicar o plasmar en la ley el parámetro o el mecanismo de control objetivo que impida que la determinación del tributo quede a discreción de la autoridad encargada de la exacción.

De tal forma, los contribuyentes, en este caso, los concesionarios, no conocerán con certeza las contraprestaciones que están obligadas a pagar, máxime que no puede considerarse que el establecimiento de derechos por el servicio público de estacionamientos, así como por el aprovechamiento de bienes de dominio público se consideran de alta especificidad técnica que ameriten la delegación aludida.

No está de más mencionar que, por mandato constitucional, los ayuntamientos tienen la atribución de proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos y demás contribuciones dentro del ámbito de su competencia para cubrir su gasto públicos.¹² En esa línea, bajo su autonomía hacendaria, los municipios tienen posibilidad de intervenir en el establecimiento de las

¹² **“Artículo 115. (...)**

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución. (...).”

contribuciones con base en las propuestas de cada ayuntamiento a través de la iniciativa de ley de ingresos respectiva.

Sin embargo, esto no puede llegar al extremo de que el órgano de gobierno municipal sustituya en funciones a la legislatura estatal para la determinación en un cuerpo legal de los elementos esenciales de las contribuciones a favor de los propios municipios, de ahí que no se sostenga la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Por ejemplo, a diferencia de las normas cuestionadas en la presente impugnación, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos advierte que el artículo 40, fracción I,¹³ de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara, de esa misma entidad federativa, para el ejercicio fiscal 2021, establece de manera clara la forma en que se fijará el monto a cubrir por el derecho del servicio público de estacionamiento.

Es decir, a pesar de que dicho numeral también prevé que los derechos se determinarán en los contratos-concesión y previo acuerdo del Ayuntamiento, la norma remite a la fracción II del mismo artículo especificando que se tomarán como base las tarifas ahí incluidas para fijar el monto a pagar por los concesionarios del servicio público de estacionamientos.

De esta forma, en dicha ley del Municipio de Guadalajara, si bien se dota de cierta libertad al Ayuntamiento para establecer las tarifas de los derechos correspondientes en cada contrato-concesión de estacionamiento, ello no implica

¹³ "Artículo 40. Las personas físicas o jurídicas, que requieran de los servicios de la dependencia competente en la materia, pagarán los derechos de conformidad con la siguiente:

TARIFA

I. Por la autorización de concesiones para estacionamientos públicos que sean de propiedad Municipal, se cobrará de acuerdo a lo que sobre el particular se establezca en cada uno de los respectivos contratos de concesión, cuya base será lo establecido en la fracción II del presente artículo, previa aprobación por el Ayuntamiento en los términos de los Reglamentos Municipales respectivos.

II. Por la autorización o refrendo para estacionamientos públicos en el Municipio, mensualmente, por cada cajón, de acuerdo a la siguiente clasificación de categorías:

- a) De Primera: \$35.00
 - b) De Segunda: \$32.00
 - c) De Tercera: \$28.00
 - d) De Cuarta: \$23.00
 - e) Público comercial cerrado o techado: \$22.00
 - f) Público comercial mixto: \$20.00
 - g) Público comercial abierto: \$16.00
 - h) Moto Puerto: \$22.00
- (...)."

una transgresión al principio de legalidad tributaria, debido a que tiene un parámetro que acota su actuación fijado previa y claramente por el Congreso local, lo cual permite que las personas conozcan el monto que deberán cubrir por concepto de los derechos respectivos.

Por lo anterior, ha quedado evidenciada la inconstitucionalidad de la que adolecen las disposiciones impugnadas, en contravención del derecho humano de seguridad jurídica y de los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, por lo cual lo procedente es declarar la invalidez de las normas indicadas en el apartado III de la presente demanda.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de las veinte leyes de ingresos municipales del estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa el 22 de diciembre de 2020.

Por ello, se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales los preceptos impugnados, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal, de estimarlo procedente, vincule al Congreso del Estado de Jalisco a que en lo futuro se abstenga de expedir normas en el mismo sentido que incurran en la inconstitucionalidad alegada.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de

conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple de los Periódicos Oficiales del Estado de Jalisco del 22 de diciembre de 2020, que contienen los decretos por los cuales se expidieron las leyes de ingresos respectivas, en los apartados que se impugnan. (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como el concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 21 de enero de 2021.

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

LMP/TSM

