

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 31 de marzo de 2025.

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 del artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2025, adicionado mediante Decreto Número 29826/LXIV/25 publicado en el medio oficial de difusión de esa entidad el 27 de febrero de 2025.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como 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 Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Juan de Dios Izquierdo Ortiz, Eugenio Muñoz Yrisson y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma 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 se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.	6
X.	Conceptos de invalidez.....	7
	ÚNICO.....	7
	A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	7
	B. Naturaleza de los derechos por servicios	9
	C. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.....	13
	D. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	17
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	23
ANEXOS	23



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

I. Nombre y firma 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 Constitucional del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

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

Artículo 80 BIS de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2025, adicionado mediante Decreto Número 29826/LXIV/25 publicado en el Periódico Oficial de mencionada entidad federativa el 27 de febrero de 2025, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 80 Bis. Las personas físicas extranjeras que ingresen al territorio que comprende el municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, deberán pagar por concepto de uso o aprovechamiento de servicios, bienes y espacios públicos municipales, una cuota equivalente a 1.25 U.M.A. (Unidad de Medida y Actualización) la cual tendrá una vigencia de 365 días, a partir de la fecha de pago, mismo que será personal e intransferible.

El importe de la cuota que para este derecho se señala deberá ser cubierto a la Tesorería o Hacienda Municipal, por los medios que por acuerdo del Ayuntamiento se autorice y que se darán a conocer en los términos de Ley.

Estarán exentos del pago de este derecho las niñas y niños extranjeros menores de 14 años de edad, las personas extranjeras con alguna discapacidad, guías de turistas, operadores de tours, personal de aerolíneas, cruceros, trabajadores del ramo turístico, así como las personas extranjeras que cuenten con residencia temporal o permanente en términos de la Ley de Migración.

Las personas físicas extranjeras que tributan localmente mediante unidades económicas que generan empleo en el municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, podrán solicitar el reembolso de este derecho a la Tesorería Municipal a través de los medios autorizados, hasta por el importe del pago de la cuota.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

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; 16, 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 la disposición precisada 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 Gobierno del Estado de Jalisco el día 27 de febrero de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 28 de los mismos mes y año, al sábado 29 de marzo de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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 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.

Defendemos al Pueblo

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 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 (...)."

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.

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.

Defendemos al Pueblo

X. Conceptos de invalidez.

ÚNICO. El artículo 80 BIS de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2025, regula el cobro de un derecho que, por su singular configuración normativa, vulnera el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, dado que para su actualización toma en cuenta elementos ajenos a la naturaleza de ese tipo de contribuciones.

En el presente concepto de invalidez se expondrá que la disposición normativa impugnada de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2025, que regula un derecho por concepto de uso o aprovechamiento de servicios, bienes y espacios públicos municipales, contiene diversos vicios de inconstitucionalidad.

Para exponer los argumentos que sustenta la inconstitucionalidad del precepto combatido, en primer lugar, se abordarán los alcances del derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad a la luz de los estándares nacionales e internacionales; posteriormente, se expondrán los elementos de la naturaleza de las contribuciones; luego, se hará una breve exposición de los alcances de los principios de justicia tributaria, para finalmente desarrollar los argumentos por los cuales se estima que la norma no resulta acorde con el derecho de seguridad jurídica, así como con los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como en el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En este sentido, estos mandatos constitucionales son derechos fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, lo que significa que garantizan a toda persona una protección frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los

casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden, en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Conforme lo anterior, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Ello significa que el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

No debe perderse de vista que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

De tal suerte que, frente al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer **leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.**

En ese sentido, es claro que 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 disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Hasta lo aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- 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.

Como corolario, es oportuno mencionar que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

B. Naturaleza de los derechos por servicios

La Constitución Federal establece en su artículo 31, fracción IV, que todos los mexicanos tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos de la Federación, así como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Lo anterior resulta así ya que el Estado necesita recaudar ingresos para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, razón por la cual se ha entendido que la obligación de contribuir posee una vinculación social, pues se relaciona con los fines perseguidos por la propia constitución.³

³ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 65/2009, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, p. 284, de rubro: “OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD”.

Dada la importancia que tiene la obligación de los particulares de contribuir al sostenimiento del estado, la misma también descansa en los parámetros constitucionalmente establecidos, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos del gobernado.

Al respecto, la Ley Fundamental consagra en el artículo 31, fracción IV, los principios constitucionales tributarios de generalidad tributaria, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los cuales, además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidas por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución, las cuales se señalan a continuación:

- 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.
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se 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 lo anterior, resulta pertinente aportar una definición de contribuciones o tributos, entendiéndolos como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza – Federación, Ciudad de México, Estados y 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.⁴

Dilucidado lo anterior, es necesario tomar en cuenta que las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su

⁴ Cfr. *Ibidem*.

configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza 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.
- **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 o tarifa:** La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.
- **Época de pago:** Momento 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, su contenido es variable y se presentan de manera distinta, y dependiendo del tipo de contribución que se analice, se determina la naturaleza propia a cada tributo.

Por lo tanto, existen diversos tipos de gravámenes y cada uno conserva su propia naturaleza. Cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos contribuciones, no obstante, ello no implica que el legislador pueda desnaturalizar estas instituciones, por lo que tiene la obligación de respetar sus notas

esenciales, tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

En el caso concreto, resulta necesario referirnos a las contribuciones denominadas “derechos”, los cuales tiene notas distintivas en relación con otros tributos.

Atendiendo a la naturaleza de los derechos como contribuciones, **el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público**, lo cual se diferencia del caso de los impuestos, pues el hecho imponible de estos últimos está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.⁵

Entre éstos, encontramos una especie del género en los **derechos por servicios** que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.⁶

Así, los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, tales servicios se han de cubrir con los gravámenes correspondientes (derechos).⁷

El Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que los derechos por servicios son contribuciones establecidas por los servicios que presta el Estado en sus funciones

⁵ Véase la sentencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2007, resuelta en sesión del 28 de junio de 2007, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁶ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de 1996, p. 17, de rubro: “**DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA.**”

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 1/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia administrativa-constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 10, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.**”

de derecho público, por lo tanto, subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. En otras palabras, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.⁸

Por tanto, cuando el legislador establece un derecho de esta índole debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los **servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.⁹

De conformidad con lo hasta lo aquí expuesto, toda vez que los derechos por servicios son contribuciones, ello significa que también deben respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, como se explicará a continuación.

C. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios

Los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal no se limitan a los reconocidos en el Capítulo I del Título Primero de la misma, ya que aquéllos se encuentran diseminados por todo el cuerpo de la Norma Suprema.

Bajo esa línea, el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, junto con el resto de los principios de generalidad contributiva, legalidad o reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad que consagra dicha disposición constitucional.

⁸ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 3/98 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia administrativa-constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 1998, de rubro: **“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.”**

⁹ *ídem.*

El citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, solo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado¹⁰.

Dicha máxima constitucional busca resguardar la capacidad contributiva del causante y se ha concebido como aquél que garantiza que los contribuyentes aporten a los gastos públicos de la Federación, entidades federativas o municipios en función de su respectiva capacidad económica, por lo que se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan mayores recursos tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciben de forma mediana o reducida.

El principio de proporcionalidad consiste –medularmente– en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.¹¹

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos¹², puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros,

¹⁰ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 90.

¹¹ Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: “**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.**”

¹² Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**”

por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

En materia fiscal, como se explicó en el apartado previo, se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten. Entonces, el principio de proporcionalidad en materia de “derechos” implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**¹³

De tal suerte que, al tratarse de “derechos”, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues **los servicios públicos se organizan en función del interés general** y solo secundariamente en el de los particulares.¹⁴

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

Es así como el principio de equidad en la imposición establece que las personas, en tanto estén sujetas a cualquier contribución y se encuentren en iguales condiciones relevantes para efectos tributarios, han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al tributo respectivo.

En síntesis, los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos son plenamente aplicables los principios de justicia tributaria, pero en diversa forma respecto de los impuestos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido

¹³ *Ídem.*

¹⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**”

que conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de un derecho por servicios, se debe cumplir con los principios de justicia tributaria que se desdoblán en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio¹⁵.

En conclusión, acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, **en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas**¹⁶.

Defendemos al Pueblo

¹⁵ Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: **“DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.”**

¹⁶ Véase la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 487/2011, resuelto en sesión pública del 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

D. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Acotado el parámetro de regularidad que a juicio de esta Institución Nacional resulta aplicable, corresponde analizar la disposición combatida a la luz de dicho estándar.

Para este Organismo Autónomo, el artículo impugnado, que establece el cobro de un derecho por concepto de uso o aprovechamiento de servicios, bienes y espacios públicos municipales, cuyos elementos tributarios no atienden a la naturaleza de la contribución que se pretende imponer, vulnera el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y justicia tributaria.

Con el objetivo de explicar las razones que conllevan a la inconstitucionalidad alegada, resulta oportuno referir, el contenido normativo del precepto que se tilda de inconstitucional:

“Artículo 80 Bis.- Las personas físicas extranjeras que ingresen al territorio que comprende el municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, deberán pagar por concepto de uso o aprovechamiento de servicios, bienes y espacios públicos municipales, una cuota equivalente a 1.25 U.M.A. (Unidad de Medida y Actualización) la cual tendrá una vigencia de 365 días, a partir de la fecha de pago, mismo que será personal e intransferible.

El importe de la cuota que para este derecho se señala deberá ser cubierto a la Tesorería o Hacienda Municipal, por los medios que por acuerdo del Ayuntamiento se autorice y que se darán a conocer en los términos de Ley.

Estarán exentos del pago de este derecho las niñas y niños extranjeros menores de 14 años de edad, las personas extranjeras con alguna discapacidad, guías de turistas, operadores de tours, personal de aerolíneas, cruceros, trabajadores del ramo turístico, así como las personas extranjeras que cuenten con residencia temporal o permanente en términos de la Ley de Migración.

Las personas físicas extranjeras que tributan localmente mediante unidades económicas que generan empleo en el municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, podrán solicitar el reembolso de este derecho a la Tesorería Municipal a través de los medios autorizados, hasta por el importe del pago de la cuota.”

De la transcripción que precede es posible advertir: primero, que el Congreso jalisciense estableció un tributo que denominó “derecho”; y segundo, que la configuración normativa de la contribución resulta compleja.

Teniendo en cuenta lo apuntado, este Organismo Constitucional Autónomo considera que dichas circunstancias ocasionan un primer vicio de inconstitucionalidad y para demostrarlo, resulta fundamental identificar los elementos de la contribución, las cuales se pueden advertir en el siguiente cuadro:

Elementos de la contribución	Contenido normativo del artículo 80 Bis
Sujeto:	<p>Las personas físicas extranjeras que ingresen al territorio que comprende el municipio de Puerto Vallarta.</p> <p>Incluidas las personas mayores de 14 años de edad.</p> <p><i>Excepto: las niñas y niños extranjeros menores de 14 años de edad, las personas extranjeras con alguna discapacidad, guías de turistas, operadores de tours, personal de aerolíneas, cruceros, trabajadores del ramo turístico, así como las personas extranjeras que cuenten con residencia temporal o permanente en términos de la Ley de Migración.</i></p>
Hecho imponible:	Uso o aprovechamiento de servicios, bienes y espacios públicos municipales.
Tasa o tarifa:	1.25 UMA (que tendrá una vigencia anual)
Época de pago:	Al ingresar al territorio del Municipio de Puerto Vallarta.

De los elementos descritos, esta Comisión Nacional considera que, dado su particular diseño normativo, no son acordes a las contribuciones denominadas “derechos por servicios”, en virtud de que, tal como se apuntó previamente, dichos tributos deben responder al costo que le significa al Estado la prestación del servicio del que se trate y guardar razonabilidad entre la tarifa y el costo erogado.

No obstante, del precepto controvertido no sé advierte cuál es el servicio que efectivamente está prestando el Municipio jalisciense de Puerto Vallarta a las personas sujetas del tributo en comento, a pesar de que el propio dispositivo normativo establezca que la persona extranjera que se encuentre en territorio de esa municipalidad deberá de pagar lo equivalente a 1.25 UMA por concepto de “uso o aprovechamiento de servicios, bienes y espacios públicos municipales”.

Ello, aunque el hecho imponible sea el “uso o aprovechamiento de servicios, bienes y espacios públicos municipales”, cierto es que no determina de forma cierta y clara cuál es el servicio que se está gravando; por el contrario, se considera que dicho elemento de la contribución es en sí mismo sumamente abierto e indeterminado, por lo que vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Esto, porque se desconoce con certeza plena cuáles servicios, bienes y espacios públicos son a los que se refiere el precepto impugnado, más bien, incluye, primeramente, todos los servicios públicos (*v. gr.* servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado; rastro; de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición de residuos; de sanidad; entre otros) a los cuales les corresponde una tarifa en específico, que se encuentra establecida en la propia Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2025.

De igual forma, el aprovechamiento de bienes y espacios públicos pueden constituir aprovechamientos o servicios que también se encuentran delineados expresamente en la propia Ley de Ingresos municipal.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible concluir que la norma controvertida establece un cobro adicional por los servicios o productos que se recaudan en el Municipio de Puerto Vallarta, que sólo estará a cargo de las personas extranjeras que se encuentren en el territorio de dicha municipalidad, exceptuando a los sujetos enunciados en el propio precepto impugnado.

A efecto de demostrar lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo estima pertinente evidenciar la inconstitucionalidad alegada con el siguiente ejemplo:

Si una persona extranjera va a contraer matrimonio en el Municipio de Puerto Vallarta, en día y horas hábiles en un yate deberá pagar \$5,076.00 pesos mexicanos¹⁷, por tratarse de un servicio que brinda el Registro Civil; así como \$141.425 pesos mexicanos, que equivalen a 1.25 UMA por concepto de uso o aprovechamiento de un servicio público, tal como lo prevé el precepto controvertido.

Vale la pena apuntar, que no se soslaya que el pago de la tarifa prevista en el dispositivo normativo impugnado es por única ocasión durante un periodo de 365

¹⁷ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 58, fracción IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del referido municipio, para el presente ejercicio fiscal.

días; no obstante, se estima constituye una erogación adicional al que realizarán las personas extranjeras que reciban cualquier servicio o aprovechamiento de bienes y espacios públicos.

Asimismo, el hecho de que el precepto controvertido expresamente establezca que se causará por el *“uso o aprovechamiento de bienes y espacios públicos municipales”*, sin precisar a qué bienes y espacios públicos municipales, ello implica que también incluye aquellos espacios y bienes que no generan ninguna contribución en términos de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta.

En ese marco, la contribución prevista en el artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2025, resulta desproporcional para los sujetos del tributo, pues se impondrá un valor por aquellos bienes o servicios que se encuentran libres de gravamen alguno.

Por lo tanto, a juicio de esta Institución Nacional protectora de derechos humanos, pareciera que la norma cuestionada establece una contribución por el mero hecho de que cualquier persona extranjera se encuentre en territorio del Municipio jalisciense de Puerto Vallarta, circunstancia que se aparta de la naturaleza de las contribuciones denominadas *“derechos”*, y por lo tanto, inobserva los principios de justicia tributaria que los rige.

A este respecto, se considera que el artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2025, se opone a los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones, ya que impone un derecho adicional cuando quien use o aproveche servicios, bienes y espacios públicos sea una persona extranjera.

Se reitera, la norma impugnada regula una contribución que se enmarca en la categoría de derechos por servicios, por lo que debe analizarse a la luz de los principios de justicia tributaria, según los cuales, para la determinación de la cuota por ese concepto, debe tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado su ejecución o prestación, por lo cual, la tarifa deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

De tal suerte que, para que las cuotas o tarifas sean constitucionales, por un lado se debe garantizar que sean proporcionales, esto es, que los cobros sean acordes al costo que le representa al ente estatal la prestación de los servicios públicos y, por el otro,

que sean equitativas, es decir, que sean fijas e iguales para todos los que reciben el mismo servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.

De acuerdo con todo lo previamente expuesto, las cuotas por los servicios brindados, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo con una base objetiva y razonable**.

En concreto, este Organismo Nacional considera que la norma impugnada contiene una cuota que se aleja del principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones aplicable al pago de derechos por servicios, en virtud de que imponer el pago de 1.25 UMA por el *“uso o aprovechamiento de servicios, bienes y espacios públicos municipales”*, en razón de la calidad de la persona que lo recibe, es **irrazonable toda vez que la tarifa prevista es desproporcional por exactamente el mismo servicio**.

En ese sentido, es claro que la norma tampoco respeta el de equidad tributaria, según el cual, tratándose del pago de derechos por servicios, el monto debe ser igual a todas las personas, ya que impone un pago adicional cuando sea una persona extranjera que use o aproveche *“servicios, bienes y espacios públicos municipales”*, a pesar de que ya hayan pagado la cuota respectiva.

Así, es claro que el artículo combatido admite que se paguen cuotas diversas por un mismo servicio, aprovechamiento de bienes o espacios públicos, cuando la persona beneficiaria sea extranjera, situación que carece de justificación constitucional ya que la distinción sólo se basa en el hecho de que la o el solicitante sea nacional o no.

Lo anterior refleja dos consecuencias: la primera, confirma que la norma impugnada no atiende realmente a los costos que le presentan al Estado la prestación del servicio, el cual se desconoce con plenitud (tal como se apuntó *supra*), pues no es lógico que por el *“uso o aprovechamiento de servicios, bienes y espacios públicos municipales”* además de pagar las tarifas respectivas, las personas extranjeras también tengan que pagar una cuota adicional. Debe enfatizarse en que se trata del mismo servicio o aprovechamiento de bienes y espacios públicos, siendo este el único parámetro válido para fijar la cuota, sin importar la situación o calidad de las

personas solicitantes. Entonces, esta situación corrobora que la tarifa fue establecida arbitrariamente.

En segundo lugar, se demuestra la transgresión al principio de equidad tributaria, pues se reitera que por un mismo servicio se pagarán cuotas diferentes en razón de la calidad de las personas solicitantes (extranjeras o no); además, con el establecimiento de un montón adicional a las personas extranjeras frente a las nacionales la norma da un trato diferenciado e injustificado en perjuicio de las primeras, pues deberán pagar más por un mismo servicio con relación al resto de las solicitantes.

Por todo lo anterior, es indiscutible que el artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2025, por un lado establece una tarifa que contraviene el principio de proporcionalidad en las contribuciones y, por el otro, vulnera el principio de equidad tributaria en tanto prevé una tarifa adicional y distinta sobre un mismo servicio o aprovechamiento, lo que, además, brinda un trato diferenciado sin justificación en perjuicio de un sector de la población.

Se insiste, a juicio de esta Comisión Nacional, el precepto controvertido otorga un trato diferenciado que carece de objetividad, razonabilidad y base constitucional, en detrimento de las personas extranjeras que se encuentren en el territorio del Municipio de Puerto Vallarta, pues no existe justificación para que realicen un pago adicional al que realizarán por el *“uso o aprovechamiento de servicios, bienes y espacios públicos municipales”*.

En suma, tal como ha sido demostrado, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2025, incurre en los siguientes vicios de inconstitucionalidad:

- Transgrede el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, dado que su configuración normativa no contiene los elementos esenciales de las contribuciones denominadas derechos, pues ostenta una estructura *sui generis* que ocasiona incertidumbre a las personas contribuyentes.

- Contraviene los principios de proporcionalidad y equidad aplicables a los derechos por servicios, según los cuales, las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio. En esa tesitura, no debería ser relevante si quien solicita al servicio es una persona extranjera o no, pues lo que se cobra es el servicio prestado por el Municipio; por lo tanto, no existe justificación constitucional para establecer una contribución adicional a lo que se pagará por las contribuciones descritas por el propio precepto.

Así, al haberse demostrado la incompatibilidad del artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2025, con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y sea expulsado del orden jurídico de esa entidad federativa.

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 la disposición impugnada, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional, 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 vincule al Congreso del Estado de Jalisco para que en lo futuro se abstenga de expedir normas que contengan los mismos vicios de inconstitucionalidad denunciados en la presente demanda.

Defendemos al Pueblo

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 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial en el que consta la publicación de la norma impugnada (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 la norma impugnada.

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 del concepto de invalidez planteado en la demanda.

PROTESTO LO NECESARIO



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

CNDH

M É X I C O

AHC

Defendemos al Pueblo