

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
12/2021**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

**MINISTRO QUE HIZO SUYO EL ASUNTO: JUAN LUIS GONZÁLEZ
ALCÁNTARA CARRANCÁ**

COTEJÓ:

SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO

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

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 12/2021, en la que se impugnan diversas disposiciones normativas contenidas en la Ley de Ingresos del Municipio de El Grullo, Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Demanda.** Mediante escrito presentado el veinticinco de enero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez de los artículos 35, fracción I y 37 de la Ley de Ingresos del

Municipio de El Grullo, Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.¹

2. **Conceptos de invalidez.** La accionante argumenta en su único concepto de invalidez, esencialmente, lo siguiente:

Los preceptos impugnados delegan a la autoridad administrativa la facultad de determinar el monto que deben pagar por derechos los concesionarios del servicio público de estacionamiento, así como los concesionarios por el uso de otros bienes municipales de dominio público (no especificados), lo cual transgrede el principio de legalidad en materia tributaria al permitirse que una autoridad administrativa fije uno de los elementos esenciales de la contribución.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el principio de legalidad tributaria conforme al cual los elementos esenciales de una contribución deben estar determinados en una ley emitida por el legislador, por tanto, las autoridades exactoras no pueden realizar actos de cobro que no estén legalmente previstos.

Los preceptos impugnados prevén el cobro de derechos por el aprovechamiento o explotación de bienes que pertenecen al municipio, por tanto, son contribuciones que deben regirse por el principio de legalidad.

El precepto identificado en el inciso a) establece la forma en la que se pagarán derechos por las personas que sean concesionarias del servicio público de estacionamiento, especificando que será conforme a lo estipulado en el contrato-concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado de Jalisco.

El precepto identificado en el inciso b) prevé que el importe de rentas o ingresos que deben pagar los concesionarios de bienes de dominio público del Municipio será fijada en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y, sólo en algunos casos, en términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

¹ Expediente electrónico de la Acción de inconstitucionalidad 12/2021.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2021

De acuerdo con lo anterior, los preceptos impugnados facultan a los Ayuntamientos para que determinen el monto y forma en la que deberán pagarse los derechos, lo cual 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 pagar en el caso de situarse en el hecho imponible, esto es, cuando presten el servicio público de estacionamiento o aprovechen los bienes de dominio público del Municipio.

3. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 12/2021 y turnó el expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, como instructor del procedimiento.²
4. Mediante proveído de veintiocho de enero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostenta y admitió a trámite la acción; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, hasta antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su representación correspondiera.³
5. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** Mediante escrito recibido a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal, el cuatro de marzo de dos mil veintiuno, el Poder Legislativo Local rindió su informe argumentando, en síntesis, lo siguiente:

² Ibidem.

³ Ibidem.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2021

Que los preceptos impugnados no vulneran el principio de legalidad tributaria porque prevén los elementos esenciales de las contribuciones y porque fueron emitidas en ejercicio de las facultades otorgadas al Congreso local, conforme a las disposiciones constitucionales federales y locales.

Los artículos impugnados son constitucionales, pues es válido que remitan al contrato concesión entre los particulares y el Municipio, puesto que en éste se atenderán las particularidades del servicio brindado y la medida en la que se deberá contribuir, considerando los factores técnicos de actualización que inciden en el hecho imponible. Se trata de una remisión secundaria que tiene sustento en el principio de reserva de ley relativa, el cual permite que la regulación a detalle de los elementos de los tributos se delegue a la autoridad administrativa.

6. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.** Mediante escrito recibido a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal el once de febrero de dos mil veintiuno, el Poder Ejecutivo Local rindió su informe exponiendo, en síntesis, los razonamientos que se precisan a continuación:

Refiere que la acción de inconstitucionalidad es improcedente ya que las normas en materia tributaria no pueden ser objeto de una declaratoria general de inconstitucionalidad, en términos del artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal.

Para sostener la validez de las normas impugnadas refiere que la participación que tuvo en el proceso legislativo del que derivaron las normas impugnadas fue en observancia a la obligación que tiene de promulgar las leyes, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado de Jalisco.

7. **Pedimento del Fiscal General de la República y manifestaciones del Consejo Jurídico del Ejecutivo Federal.** Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento.

8. **Cierre de la instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos respectivos de las partes y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, mediante acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno se puso el expediente en estado de resolución.

II. COMPETENCIA.

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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,⁴ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013⁶ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

⁴ **“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”.

⁵ **“Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

⁶ **Acuerdo General 5/2013.**

“Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención”.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.

10. Del análisis al escrito presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se advierte que las normas señaladas como contrarias a la Constitución Federal, son los artículos 35, fracción I y 37, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Grullo, Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil veinte.

IV. OPORTUNIDAD.

11. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General⁷ (de ahora en adelante la “Ley Reglamentaria de la materia”), dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.
12. En este caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el veintiséis de diciembre de dos mil veinte, por tanto, el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintisiete de diciembre de dos mil veinte al veinticinco de enero de dos mil veintiuno.
13. Consecuentemente, si la demanda de la accionante se depositó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte

⁷ “**Artículo 60.-** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

de Justicia de la Nación el veinticinco de enero de dos mil veintiuno, se presentó dentro del plazo legal y satisface el requisito de procedencia que se analiza.

V. LEGITIMACIÓN.

14. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Suprema Corte conocerá de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal o local, así como en contra de tratados internacionales debidamente ratificados que vulneren los derechos humanos consagrados en el orden constitucional y convencional.
15. En consonancia con ello, el artículo 15, fracción XI,⁸ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dispone como una de las facultades del Presidente de esa institución, la de promover acciones de inconstitucionalidad en los supuestos antes referidos.
16. Así, el escrito inicial de la acción que nos ocupa está signado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante la copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la

⁸ “**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 (...).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2021

República, por el período que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

17. Por tanto, si como se advierte del expediente, la demanda fue promovida por la mencionada persona en calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuenta con legitimación activa en el proceso para ejercitar la presente acción de inconstitucionalidad.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

18. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se procede a analizar las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que se adviertan de oficio.
19. El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco argumenta que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, ya que los preceptos impugnados son "*normas generales en materia tributaria*" que no pueden ser objeto de declaración general de inconstitucionalidad, en términos del artículo 107, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
20. Los argumentos del Poder Ejecutivo son **infundados** pues se apoyan en un precepto constitucional que no es vinculante en el presente medio de control constitucional.
21. El artículo 107, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución General, invocado por la referida autoridad, establece que la declaración general de inconstitucionalidad de una norma, que se emita con motivo de la

resolución de recursos de revisión en juicios de amparo, no será aplicable a normas generales en materia tributaria.⁹

22. Lo dispuesto en dicho precepto se refiere específicamente a la declaración general de inconstitucionalidad que se emita con motivo de la resolución de amparos indirectos en revisión, sin que haga referencia alguna a otros medios de control constitucional, por tanto, no puede ser invocado como causa de improcedencia en una acción de inconstitucionalidad, ni siquiera por analogía pues el juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad tienen diferencias sustanciales que justifican la existencia de reglas procesales especiales.
23. Por otra parte, el artículo 105, fracción II, de la Constitución General, prevé que la acción de inconstitucionalidad tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución, sin que limite la procedencia de dicha acción en función de la materia de la ley impugnada.

⁹ “**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:(...)”

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.(...)”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2021

24. Asimismo, en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte la existencia de alguna causa de improcedencia en los términos que plantea el Poder demandado.
25. Finalmente, el Ejecutivo alega que su participación en el proceso legislativo se limitó a la promulgación de las leyes, en cumplimiento a las disposiciones aplicables; dicho argumento se desestima porque tampoco forma parte de las causales de improcedencia establecidas en la ley reglamentaria de la materia, aunado a que el Ejecutivo, al promulgar la legislación correspondiente, está invariablemente implicado en su emisión y, por ende, debe responder por la validez de sus actos.¹⁰
26. Por lo anterior, no se advierten motivos que generen la improcedencia de este medio de control constitucional.

VII. ESTUDIO DE FONDO.

27. Este Tribunal Pleno procede al estudio del único concepto de invalidez planteado en contra de los preceptos impugnados.
28. La parte actora argumenta que las disposiciones controvertidas son inconstitucionales al delegar a la autoridad administrativa la facultad de determinar el monto que deben pagar por derechos los concesionarios del servicio público de estacionamiento, así como los concesionarios por el uso de otros bienes municipales de dominio público (no especificados), lo cual transgrede el principio de legalidad en materia tributaria al permitirse

¹⁰ Lo anterior se sustenta en la jurisprudencia P./J. 38/2010, "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES", publicada en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro 164865.

que una autoridad administrativa fije uno de los elementos esenciales de la contribución.

29. Asimismo, estima que de conformidad con el principio de legalidad en materia tributaria los elementos esenciales de una contribución deben estar determinados en una ley emitida por el legislador, por tanto, si los preceptos impugnados facultan a los Ayuntamientos para que determinen el monto y forma en la que deberán pagarse los derechos, se propicia la actuación arbitraria del Municipio en perjuicio de la certeza jurídica de las personas, pues éstas no conocen de manera cierta el monto que deberán pagar en el caso de situarse en el hecho imponible, esto es, cuando presten el servicio público de estacionamiento o aprovechen los bienes de dominio público del Municipio.
30. Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez planteado por la actora es **infundado**.
31. Para mayor claridad se estima necesario dividir el estudio en dos apartados, primero se estudian los argumentos de la actora respecto del artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Grullo, Estado de Jalisco, precepto que prevé el pago por el uso de bienes municipales de dominio público (no especificados); en segundo lugar, se estudian los argumentos de la actora con relación con el artículo 35, fracción I, de la misma Ley, el cual prevé el pago de derechos por los concesionarios del servicio público de estacionamiento.

A) PRECEPTO QUE PREVÉ EL PAGO DE DERECHOS POR EL USO DE BIENES MUNICIPALES DE DOMINIO PÚBLICO (NO ESPECIFICADOS).

**TÍTULO CUARTO
DE LOS DERECHOS
CAPÍTULO PRIMERO
DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN
DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO**

**SECCION TERCERA
DEL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE OTROS
BIENES DE DOMINIO PÚBLICO**

Artículo 37. El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

Las personas físicas o jurídicas que previa autorización de la autoridad municipal correspondiente hagan uso del piso, instalaciones o áreas de una propiedad municipal de dominio público para la realización de actividades comerciales o de prestación de servicios en forma temporal, pagarán un arrendamiento por metro cuadrado, mensualmente de acuerdo al promedio del valor catastral y comercial del precio.

32. En principio, se advierte que la disposición impugnada identifica a los ingresos públicos como “derechos” y la razón de ser de la contraprestación fijada es el otorgamiento de títulos de concesión de bienes de dominio público.
33. Al estar en presencia de ingresos públicos, es importante tener presente que el Código Financiero del Estado de Jalisco en su artículo 4,¹¹ identifica los conceptos que integran los ingresos ordinarios de la entidad, entre ellos se encuentran los impuestos, derechos, aprovechamientos, participaciones y empréstitos.
34. Por su parte, el artículo 7 del citado Código define los elementos que integran cada uno de los conceptos antes referidos; por la importancia que tiene su contenido es necesario reproducirlo textualmente:

¹¹ “**Artículo 4.-** Son ingresos ordinarios: los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y empréstitos.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2021

“**Artículo 7.-** Para los efectos de aplicación de este Código, **se entenderá** por:

I. Impuestos. Las prestaciones en dinero o en especie que fije la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y jurídicas para cubrir los gastos públicos y demás obligaciones a cargo del Estado;

II. Derechos. Las contraprestaciones establecidas en la Ley, por los servicios que preste el Estado en su función de Derecho Público;

III. Productos. Los ingresos que percibe el Estado, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales;

IV. Aprovechamientos. Los recargos, las multas y los demás ingresos de Derecho Público que perciba el Estado, no clasificables como impuestos, derechos, productos o participaciones federales; y

V. Participaciones. Las cantidades que el Estado de Jalisco, tiene derecho a percibir de los ingresos federales, conforme a las leyes respectivas y a los convenios de coordinación que se hayan suscrito o se suscriban para tales efectos.”

35. Especial relevancia en el presente asunto tiene el concepto “*derechos*”, de acuerdo con la citada norma legal este ingreso se integra por las contraprestaciones establecidas en la Ley, por **los servicios que preste el Estado** en su función de Derecho Público.
36. En cambio, los ingresos públicos que no estén identificados como derechos, impuestos, productos o participaciones federales, son clasificables como aprovechamientos.
37. Así, la voluntad del legislador estatal es que sólo los ingresos que deriven de servicios que preste el Estado en su función de derecho público tendrán la naturaleza de derechos. En cambio, tendrán el carácter de aprovechamientos los demás ingresos de Derecho Público que perciba el Estado, siempre que no estén categorizados como impuestos, derechos, productos o participaciones federales.
38. De esta forma, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que la norma en cuestión no establece una contribución, pues la propia legislación estatal prevé que los ingresos por concepto de “*derechos*” comprenden

únicamente aquellas “[c]ontraprestaciones establecidas en la Ley, por los servicios que preste el Estado en su función de Derecho Público”, carácter que no tienen los cobros impugnados ya que estos no se originan por servicios prestados por el Estado sino que tienen su fuente en el otorgamiento de concesiones por el uso de bienes municipales de dominio público (no especificados).

39. Por tal motivo, para este Tribunal Pleno no hay duda de que la norma tributaria impugnada prevé el pago de un aprovechamiento, impropiamente denominado “derecho”; siendo irrelevante la denominación que se dé en el precepto combatido, pues como ya se explicó, por definición constituye un aprovechamiento conforme a la cláusula residual contenida en la fracción IV del artículo 7 del multicitado código financiero.

Inaplicabilidad de los principios tributarios contenidos en la fracción IV del artículo 31, de la Constitución Federal.

40. Sentado lo anterior, debe definirse a continuación si la disposición legal impugnada transgrede el principio de legalidad tributaria.
41. De manera consistente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los principios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, rigen de manera exclusiva en el rubro de las contribuciones; un ejemplo de ello lo tenemos en la resolución que se dictó al fallar la contradicción de tesis 375/2010¹², en la que se precisó lo siguiente:

¹² Resuelto en sesión de veinticuatro de abril de dos mil doce, por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Presidente en funciones Ortiz Mayagoitia. Las señoras Ministras y los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Aguilar Morales y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2021

“El ámbito de aplicación de los derechos que alberga el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, tiene una aplicación estricta en la actividad estatal, porque no cualquier aspecto financiero tiene que observarlos, sino sólo aquellos que tengan una naturaleza tributaria, es decir, **que deriven en sí mismos del poder impositivo del Estado vinculado directamente con todos los aspectos de las contribuciones**, por tal motivo este Tribunal Pleno ha establecido que la eficacia tutelar de los mencionados principios rige por antonomasia en la obligación sustantiva de pago de las contribuciones, pero también pueden tener operatividad en obligaciones accesorias y en deberes formales, siempre y cuando tengan origen y consecuencias tributarios, ya que si se trata de una actuación financiera estatal que sólo incide en esa materia tributaria, pero no emana inmediatamente de ella, resulta patente que no puede exigirse el cumplimiento de tales derechos, sin desdoro de que quede sujeta a las garantías y otros postulados que la Constitución Federal previene.”

42. De acuerdo con lo anterior sólo aquellas prestaciones patrimoniales públicas que se imponen con fundamento en la potestad tributaria del Estado son justiciables tomando como parámetro de control los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad tributarias contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, porque se establecen a cargo de los sujetos pasivos en atención a su obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.
43. Como se expuso en párrafos precedentes, el precepto reclamado regula el pago de aprovechamientos por el otorgamiento de concesiones de bienes de dominio público -no especificados-. Atendiendo a tal circunstancia resultan **infundados** los planteamientos contenidos en el **único concepto de invalidez**, en los cuales afirma la accionante que se infringe el principio de legalidad tributaria.
44. Lo infundado del planteamiento se sustenta en el hecho de que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no constituye un parámetro idóneo para realizar el análisis de

constitucionalidad para las contraprestaciones establecidas por las leyes siempre que se clasifiquen como aprovechamientos.

45. En efecto, el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, irradia únicamente en la obligación legislativa que diseña las contribuciones a cargo de los gobernados no así en las contraprestaciones fijadas por concepto de aprovechamientos.
46. En esos términos, este Tribunal Pleno considera que el precepto impugnado no se rige por el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, por lo cual procede reconocer su validez.

B) PRECEPTO QUE PREVÉ EL PAGO DE DERECHOS POR LOS CONCESIONARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE ESTACIONAMIENTO O USUARIOS DE TIEMPO MEDIDO EN LA VÍA PÚBLICA.

<p style="text-align: center;">TÍTULO CUARTO DE LOS DERECHOS CAPÍTULO PRIMERO DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO</p> <p style="text-align: center;">SECCION SEGUNDA DE LOS ESTACIONAMIENTOS</p>
<p>Artículo 35. Las personas físicas o jurídicas, que requieran de los servicios de estacionamientos en este municipio, pagarán los derechos de conformidad con lo siguiente:</p> <p>I.- Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público y estacionamientos, pagarán los derechos conforme en lo estipulado en el contrato concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.</p> <p>II. [...]</p>

47. El precepto transcrito prevé que las personas físicas o jurídicas que, por virtud de una concesión, presten el servicio público de estacionamiento

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2021

deberán pagar derechos, conforme a lo estipulado en el contrato concesión y tomando en cuenta la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

48. Este precepto establece contribuciones que tienen la naturaleza jurídica de derechos en términos de la fracción II del artículo 7 del Código Fiscal del Estado de Jalisco, así como del diverso 5 de la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, con independencia de la denominación que el legislador le haya dado al gravamen en cuestión.¹³
49. Ahora bien, la parte actora expuso en su concepto de invalidez que el precepto impugnado delega a la autoridad administrativa la facultad de determinar el monto que deben pagar por derechos los sujetos pasivos de la contribución, lo cual transgrede el principio de legalidad tributaria al permitirse que una autoridad administrativa fije uno de los elementos esenciales de la contribución.
50. Este Tribunal Pleno estima que en relación con el precepto que se analiza en este apartado, el concepto de invalidez es **infundado**.
51. Del análisis a la porción normativa impugnada se advierte que establece con claridad quiénes son los sujetos pasivos de la contribución, así como su objeto, esto es, los sujetos pasivos son las personas físicas o jurídicas que presten el servicio público de estacionamiento; el objeto de la contribución es el servicio que presta el Estado al expedir el título de concesión correspondiente.

¹³ Lo anterior se sustenta en la jurisprudencia 2a./J. 19/2003, "INGRESOS PÚBLICOS. PARA VERIFICAR SU APEGO A LOS PRINCIPIOS QUE CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RIGEN SU ESTABLECIMIENTO, LIQUIDACIÓN Y COBRO, DEBE ATENDERSE A SU NATURALEZA, CON INDEPENDENCIA DE LA DENOMINACIÓN QUE LES DÉ EL LEGISLADOR ORDINARIO", publicada en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo XVII, marzo de 2003, página 301, registro 184633.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2021

52. Respecto a los elementos cuantitativos de la contribución, el precepto establece que los derechos se pagarán conforme a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado, por tanto, para determinar la cuantía de la contribución se requiere, necesariamente, que el Congreso apruebe previamente la tarifa respectiva, es decir, no se puede cobrar derecho alguno sin que el Congreso antes haya aprobado la tarifa respectiva.
53. En ese sentido, el Congreso del Estado de Jalisco debe determinar los elementos cuantitativos de la contribución, mediante una norma de carácter general, de conformidad con lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
54. Lo anterior tiene como objeto, por un lado, evitar el comportamiento arbitrario de las autoridades que directa o indirectamente participan en la recaudación de las contribuciones y, por otro, generar certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado, cómo se calculará la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse y cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo.¹⁴
55. Si la norma impugnada condiciona el pago de derechos a la determinación de las tarifas que realice el Congreso local, las autoridades administrativas no son las que determinan los elementos cuantitativos de la contribución, pues éstas deben estar a lo que determine el legislador mediante normas de carácter general, sólo así podrán recaudar los recursos que por concepto de derechos se generen.

¹⁴ Jurisprudencia *“IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL”*, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, séptima época, volumen 91-96, primera parte, página 173, registro 232797.

56. Cabe precisar que el hecho de que las tarifas referidas puedan fijarse en un instrumento diverso a las leyes de ingresos municipales impugnadas tampoco genera alguna vulneración al principio de legalidad tributaria, siempre que las citadas cuotas estén previstas en una norma de carácter general.¹⁵ Por tanto, si el legislador no señaló los elementos cuantitativos de la contribución en las normas impugnadas ello no genera su inconstitucionalidad, ya que el legislador debe emitir una ley complementaria que establezca dichos elementos para que las autoridades municipales estén en posibilidad de cobrar los derechos respectivos.
57. Finalmente, es infundado el argumento de la actora cuando afirma que no existe certeza de que las tarifas respectivas serán aprobadas por el Legislativo; este Pleno considera que el hecho de que la norma condicione la existencia de tarifas a la aprobación del Legislativo es lo que precisamente otorga certeza a los concesionarios de que ningún cobro podrá ser impuesto sin que medie la aprobación del Congreso local; aprobación que, como ya se precisó, deberá observar el principio de legalidad tributaria.
58. Asimismo, este Tribunal Pleno ha considerado que la regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos o contribuciones de mejoras, es el resultado de una potestad tributaria compartida pues el Municipio presenta una iniciativa o propuesta de cuotas o tarifas que debe ser considerada por la Legislatura, la cual sólo puede modificarse por ésta con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable. Por tanto, el hecho de que el Municipio

¹⁵ Al respecto, es ilustrativa la tesis P. XLIV/2006, “LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL HECHO DE QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL TRIBUTO SE CONTENGAN EN DISTINTAS LEYES EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL, NO CONSTITUYE UNA CONTRAVENCIÓN A ESE PRINCIPIO”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo XXIII, mayo de 2006, página 14, registro 175060.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2021

pueda acordar la tarifa que le será propuesta al Poder Legislativo de ningún modo implica violación al principio de legalidad tributaria.¹⁶

59. En conclusión, si bien la norma analizada en este apartado no prevé la tarifa que deberá cobrarse, esto no atenta contra el principio de legalidad tributaria, pues el cobro de los derechos respectivos está condicionado a que el Congreso local apruebe las tarifas correspondientes, de manera que la autoridad municipal no es la que determina los elementos cuantitativos de la contribución. Por tanto, se reconoce la validez del precepto analizado en este apartado.

60. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 35, fracción I, y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Grullo, Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2021, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

¹⁶ Lo anterior se sustenta en la Jurisprudencia P./J. 111/2006, “*HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN*”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo XXIV, octubre de 2006, página 1129, registro 174091.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y al municipio involucrado y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, oportunidad y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a la legitimación. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández con una interpretación conforme, Ríos Farjat por una razón distinta, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2021

El Grullo, Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2021, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil veinte. Los señores Ministros Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat por una razón distinta, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Grullo, Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2021, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, el primero por haber integrado la Comisión de Receso del primer período de sesiones de dos mil veinte y el segundo por haber integrado la Comisión de Receso del segundo período de sesiones de dos mil quince.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2021

Firman el señor Ministro Presidente y el señor Ministro que hizo suyo el asunto, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO QUE HIZO SUYO EL ASUNTO

JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA