

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 8/2021, así como los Votos Particular y Concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y de Minoría de los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2021
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS

COLABORÓ: JOHAN MARTÍN ESCALANTE ESCALANTE

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintitrés de agosto de dos mil veintiuno.

Vo. Bo.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

1. **PRIMERO.** Mediante escrito presentado el veintiuno 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 siguientes preceptos legales:

“a) Pago de derechos de concesiones del servicio público de estacionamientos.

1. *Artículo 35, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
2. *Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
3. *Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
4. *Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
5. *Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
6. *Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
7. *Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
8. *Artículo 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
9. *Artículo 35, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
10. *Artículo 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
11. *Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
12. *Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
13. *Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
14. *Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, para el Ejercicio Fiscal 2021.*

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

1. *Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 2. *Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 3. *Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 4. *Artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 5. *Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 6. *Artículo 70 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 7. *Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 8. *Artículo 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 9. *Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 10. *Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 11. *Artículo 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tala, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 12. *Artículo 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila coma para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 13. *Artículo 37 de la Ley de Ingresos del municipio de Tepatitlán de Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 14. *Artículo 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 15. *Artículo 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 16. *Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Corona, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 17. *Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 18. *Artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 19. *Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, para el Ejercicio Fiscal 2021.*
 20. *Artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, para el Ejercicio Fiscal 2021.”*
2. La accionante señaló que las normas impugnadas violan los artículos 1, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2 y 15 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
 3. **SEGUNDO.** La accionante argumenta en su único concepto de invalidez, esencialmente, lo siguiente:
 - a) 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.
 - b) 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.
 - c) 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.

- d) Los preceptos identificados en el inciso a) establecen la forma en la que se pagarán derechos por las personas que sean concesionarias del servicio público de estacionamientos, 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.
- e) Los preceptos identificados en el inciso b) prevén 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.
- f) 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.
4. **TERCERO.** 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 8/2021 y turnó el expediente al Ministro José Fernando Franco González Salas, como instructor del procedimiento.
5. **CUARTO.** Por acuerdo de veintinueve de enero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, así como al Fiscal General de la República y al Consejero Jurídico del Gobierno Federal, para que formularan las manifestaciones que estimaran convenientes.
6. **QUINTO.** El Poder Legislativo del Estado de Jalisco, mediante escrito recibido a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal, el tres de marzo de dos mil veintiuno, rindió su informe argumentando, en síntesis, lo siguiente:
- a) Los preceptos impugnados no vulneran el principio de legalidad tributaria porque prevén los elementos esenciales de las contribuciones y porque fueron emitidos en ejercicio de las facultades otorgadas al Congreso local, conforme a las disposiciones constitucionales federales y locales.
- b) 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.
7. **SEXTO.** El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco mediante escrito depositado el diecisiete de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, rindió su informe exponiendo, en síntesis, lo siguiente:
- a) 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.
- b) 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.
8. **SÉPTIMO.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de las partes y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, mediante acuerdo de veintiocho de mayo de dos mil veintiuno se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO

9. **PRIMERO. Competencia.** 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 y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigente en la fecha en que se promovió la acción, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos preceptos de Leyes de Ingresos de municipios del Estado de Jalisco y la Constitución Federal y diversos instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.
10. **SEGUNDO. Oportunidad.** El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, dispone que 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.
11. En este caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el veintidós de diciembre de dos mil veinte, por tanto, el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintitrés de diciembre de dos mil veinte al veintiuno de enero de dos mil veintiuno; consecuentemente, si la demanda de la accionante se depositó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el veintiuno de enero de dos mil veintiuno, se presentó dentro del plazo legal y satisface el requisito de procedencia que se analiza.
12. **TERCERO. Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.
13. El artículo 105, fracción II, inciso g),¹ de la Constitución Federal dispone que 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.
14. En consonancia con ello, el artículo 15, fracción XI², 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.
15. Obra en autos copia certificada del oficio de doce de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por la Presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual hizo constar que el Pleno de ese órgano legislativo eligió a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para el periodo del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.
16. 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.
17. **CUARTO. Causas de improcedencia.** 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.

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 (...).

18. 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.
19. El artículo 107, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución General, invocado por la actora, 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.³
20. 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 justifica la existencia de reglas procesales especiales.
21. 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.
22. 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.
23. 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.⁴
24. Por lo anterior, no se advierten motivos que generen la improcedencia de este medio de control constitucional.
25. **QUINTO. Estudio.** Este Tribunal Pleno procede al estudio del único concepto de invalidez planteado en contra de los preceptos impugnados.
26. La parte actora argumenta que 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.
27. 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.

³ "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.

(...)"

⁴ 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.

28. Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez planteado por la actora es parcialmente **fundado** por lo que hace a los preceptos que prevén el pago de derechos por el uso de bienes municipales de dominio público (no especificados), sin embargo, es **infundado** respecto a los preceptos que prevén el pago de derechos por los concesionarios del servicio público de estacionamiento.
29. Para mayor claridad se estima necesario dividir el estudio en dos apartados, primero se estudian los argumentos de la actora respecto de los preceptos que prevén 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 a los preceptos que prevén el pago de derechos por los concesionarios del servicio público de estacionamiento.

A) PRECEPTOS QUE PREVÉN EL PAGO DE DERECHOS POR EL USO DE BIENES MUNICIPALES DE DOMINIO PÚBLICO (NO ESPECIFICADOS)

1	<p>Ley de Ingresos del municipio de Tamazula de Gordiano, Jalisco, para el ejercicio Fiscal 2021</p> <p>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.</p>
2	<p>Ley de Ingresos del municipio de Tecolotlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>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.</p>
3	<p>Ley de Ingresos del municipio de Tenamaxtlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>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.</p>
4	<p>Ley de Ingresos del municipio de Teuchitlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 40. El importe de las rentas o los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles de dominio público, propiedad del Municipio, no especificados en el Artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previa aprobación por el Ayuntamiento en los términos de la legislación aplicable, o en su defecto, se equipará al incremento que de manera general apruebe el Congreso del Estado para las tarifas contempladas en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal en turno.</p>
5	<p>Ley de Ingresos del municipio de Tizapán el Alto, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 38. 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.</p>
6	<p>Ley Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 70. 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.</p>
7	<p>Ley de Ingresos del municipio de Tomatlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 38. 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.</p>

8	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Tonalá, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 59. El importe de las rentas de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previa aprobación por el Ayuntamiento en los términos de los reglamentos Municipales respectivos.</p>
9	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Tonaya, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 41. El importe de los derechos de otros bienes muebles o inmuebles del Municipio de dominio público no especificado en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previa aprobación del Ayuntamiento en los términos de los reglamentos municipales respectivos.</p>
10	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Totatiche, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 36. 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.</p>
11	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio Tala, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 55. 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.</p>
12	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Tonila, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 44. 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.</p>
13	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Tepatlán de Morelos, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>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, conforme a la cuota y condiciones que determine la Tesorería Municipal y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.</p>
14	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Sayula, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 56. 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.</p>
15	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Talpa de Allende, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 71. El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes inmuebles propiedad del municipio de dominio público no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos previa aprobación por el ayuntamiento en los términos de la legislación aplicable, o en su defecto, se equipará al incremento que de manera general apruebe el Congreso del Estado para las tarifas contempladas en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal en turno.</p>
16	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Villa Corona, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 38. 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.</p>

17	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Villa Hidalgo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 37. El importe 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.</p>
18	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 43. El importe de los derechos de otros bienes muebles e inmuebles del municipio de dominio público no especificado en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previa aprobación por el ayuntamiento en términos de los reglamentos municipales respectivos.</p>
19	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Yahualica de González Gallo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 38. 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.</p>
20	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 40. 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.</p>

30. En principio, es necesario advertir que la accionante parte de la premisa de que todos los preceptos impugnados establecen el cobro de derechos por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público municipales, sin embargo, del análisis a los preceptos legales se advierte que el legislador del Estado de Jalisco estableció, expresamente, que se cobrarán derechos únicamente en dos de los preceptos impugnados, esto es, los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, ambas leyes correspondientes al ejercicio fiscal dos mil veintiuno.
31. Mientras que los restantes preceptos no se refieren expresamente a derechos, sino al cobro de prestaciones económicas por el importe de las rentas o de los ingresos originados por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles (no especificados), propiedad del municipio y de dominio público.
32. De acuerdo con lo anterior, este Tribunal Pleno estima que los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos de Villa Purificación, efectivamente son derechos en términos de la fracción II del artículo 7 del Código Fiscal del Estado de Jalisco, así como del artículo 5 de la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, por tanto, estos preceptos se encuentran sujetos a los principios tributarios de legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público, contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.
33. Por otra parte, en el resto de los preceptos impugnados que son materia de este apartado, el legislador del Estado de Jalisco no estableció el cobro de derechos, sino que se limitó a establecer el pago de prestaciones económicas con motivo de las rentas o ingresos que se generen con motivo de bienes de dominio público que se concesionen a particulares, prestaciones que se fijarán en contratos que se celebren entre las autoridades municipales y los particulares. En ese sentido, no son derechos sino aprovechamientos y, por tanto, no están sujetos a los principios de justicia fiscal.
34. Si bien son ingresos percibidos por el Estado, lo cierto es que no tienen la naturaleza de contribución, pues se generan por un acuerdo de voluntades entre las autoridades municipales y los particulares, no provienen de un acto unilateral dotado de imperio que es lo que caracteriza a las contribuciones.
35. Estos preceptos legales prevén que el Municipio tiene derecho a recibir rentas o ingresos por el uso o aprovechamiento que los particulares realizan de los bienes de dominio público municipales, de

manera que no son ingresos tributarios, pero sí son ingresos de derecho público en la medida en que están sujetos a la emisión de una concesión previa, consecuentemente, en términos de la fracción IV del artículo 7 del Código Fiscal del Estado de Jalisco, son aprovechamientos:

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

(...)

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

(...)”

36. En estos términos, si los preceptos legales son aprovechamientos y, por tanto, no son ingresos tributarios, no les son aplicables los principios de justicia fiscal contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, consecuentemente, respecto a estos preceptos es infundado el concepto invalidez de la accionante, de manera que debe reconocerse la validez de los artículos 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, 70 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tala, 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, 37 de la Ley de Ingresos del municipio de Tepatitlán de Morelos, 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Corona, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco para el Ejercicio Fiscal dos mil veintiuno, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte.
37. Por otra parte, como se precisó previamente, los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, ambas para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, sí prevén expresamente el cobro de derechos, por tanto, los principios de justicia fiscal del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal son el parámetro bajo el cual deben ser examinados por este Alto Tribunal.
38. De acuerdo con la jurisprudencia de este Alto Tribunal, los elementos esenciales de las contribuciones son sujeto, objeto, base, tasa o tarifa; de conformidad con el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los referidos elementos esenciales deben ser establecidos en una ley emitida por el Poder Legislativo, de esa manera los sujetos pasivos de la contribución tienen certeza de la forma en que deben cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos, evitando así margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.⁵
39. En el caso, se advierte que los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación establecen con claridad a los sujetos y al objeto de la contribución, los sujetos pasivos son las personas que reciben un servicio que presta el Estado con motivo del uso o aprovechamiento de bienes de dominio público municipal.
40. Sin embargo, las normas en cuestión no establecen la base, tasa o tarifa que deberá considerarse para cuantificar el monto que debe pagarse por derechos; por el contrario, se delega a los Ayuntamientos la facultad de determinar estos elementos esenciales de la contribución, pues se les faculta expresamente para que en los contratos que se celebren entre la autoridad municipal y los particulares se fije la cuantía que debe pagarse por derechos; es decir, es una autoridad administrativa la que determina los elementos cuantitativos de la contribución, no el legislador.

⁵ Tesis 2a. LXII/2013 (10a), “LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, décima época, libro XXIII, agosto de 2013, tomo 2, página 1325, registro 2004260.

Tesis P. CXLVIII/97, “LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY”, novena época, tomo VI, noviembre de 1997, página 78, registro 197375.

41. Al respecto, este Alto Tribunal ha sostenido que en materia de legalidad tributaria la reserva de ley es de carácter relativo, toda vez que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal y materialmente legislativa, sino que es suficiente que los elementos esenciales de la contribución se describan en ella, para que puedan ser desarrollados en otros ordenamientos de menor jerarquía, ya que la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales nunca podrán contravenir la norma primaria, además de que tal remisión debe constituir un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.⁶
42. En ese sentido, el principio tributario de reserva de ley es de carácter relativo y aplica únicamente tratándose de los elementos cuantitativos del tributo, como la base, tasa o tarifa, porque en muchas ocasiones, para cifrar el hecho imponible es indispensable realizar operaciones o acudir a aspectos técnicos, lo que no sucede en relación con los elementos cualitativos de las contribuciones, como son los sujetos y el objeto, los cuales no pueden ser desarrollados en un reglamento, sino que deben preverse exclusivamente en una ley.
43. Considerando lo anterior, se estima que los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación transgreden el principio de legalidad tributaria, pues no prevén los elementos cuantitativos de la contribución, si bien ya se dijo que estos pueden ser desarrollados en otros ordenamientos de menor jerarquía, lo cierto es que el legislador no señaló algún parámetro para identificar la base de la contribución y tampoco precisó si sería aplicable una tasa o tarifa, de manera que queda al arbitrio de la autoridad municipal no solamente desarrollar los elementos cuantitativos de la contribución, en realidad es la autoridad municipal la que determina dichos elementos, pese a que por mandato constitucional esto le corresponde exclusivamente al legislador.
44. En esos términos, este Pleno considera que los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, vulneran el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues delegan a las autoridades municipales la facultad de determinar los elementos esenciales de la contribución, específicamente la base, tasa o tarifa; incluso, se advierte que estos elementos podrían fijarse en los contratos que tales autoridades celebren con los particulares, de manera que los elementos cuantitativos de la contribución podrían variar en función de los diversos contratos que se celebren, eliminándose así cualquier grado de certeza jurídica que pudiera existir en torno a la contribución.
45. Si bien los preceptos establecen que el importe se fijará en términos de los “reglamentos municipales respectivos”, esto implica una remisión a disposiciones administrativas que emite la autoridad municipal, las cuales por su naturaleza -formalmente administrativa- no pueden establecer elementos esenciales de una contribución, por tanto, si un reglamento municipal precisara los elementos cuantitativos de la contribución sería igualmente inconstitucional pues es una facultad que únicamente le corresponde al Poder Legislativo.
46. En conclusión, los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación transgreden el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, por lo cual procede declarar su invalidez.

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

Ley de Ingresos del municipio de Tecolotlán, Jalisco para el ejercicio fiscal 2021	
1	<p>Artículo 35.- Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.</p> <p>(...)</p>

⁶ Tesis P. XLII/2006, “LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY ES DE CARÁCTER RELATIVO Y SÓLO ES APLICABLE TRATÁNDOSE DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A LA CUANTÍA DE LA CONTRIBUCIÓN”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo XXIII, mayo de 2006, página 15, registro 175059.

2	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Tenamaxtlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 35.- Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.</p>
3	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Teuchitlán, Jalisco para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 38. 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>Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.</p>
4	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Tizapán el Alto, Jalisco para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 36.- Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado</p>
5	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Tomatlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 35.- Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.</p>
6	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Tonaya, Jalisco para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 35.- Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado</p>
7	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Totatiche, Jalisco para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 34.- Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.</p>
8	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Tonila, Jalisco para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 42.- Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.</p>
9	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Tepatitlán de Morelos, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 35. Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los productos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.</p> <p>(...)</p>
10	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Sayula, jalisco para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 54.- Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme</p>

	a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.
11	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Villa Hidalgo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 35.- Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.</p>
12	<p align="center">Ley de Ingresos para el municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 37.- Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.</p>
13	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Yahualica de González Gallo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 36. Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato de concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.</p>
14	<p align="center">Ley de Ingresos del municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021</p> <p>Artículo 38.- Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.</p>

47. Los preceptos transcritos prevén que las personas físicas o jurídicas que, por virtud de una concesión, presten el servicio público de estacionamientos o que sean usuarios de tiempo medido en la vía pública 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. Estos preceptos establecen 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 artículo 5 de la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco.
49. Particularmente, el artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, prevé que se deberán pagar productos, sin embargo, los productos son las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso o aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado; por tanto, si dicho precepto en realidad grava la prestación de un servicio con motivo del uso o aprovechamiento de bienes de dominio público tiene la naturaleza jurídica de un derecho. Con independencia de la denominación que el legislador le haya dado al gravamen en cuestión, para este Tribunal Pleno se trata de un derecho.⁷
50. Ahora bien, la parte actora expuso en su concepto de invalidez que los preceptos impugnados delegan 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.
51. Este Tribunal Pleno estima que con relación a los preceptos que se analizan en este apartado, el concepto de invalidez es **infundado**.
52. Del análisis de los artículos impugnados se advierte que establecen 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 o sean usuarios por cierto

⁷ 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.

- tiempo de la vía pública; el objeto de la contribución es el servicio que presta el Estado al expedir el título de concesión correspondiente.
53. Respecto a los elementos cuantitativos de la contribución, los preceptos establecen 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.
 54. 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.
 55. 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.⁸
 56. Si las normas impugnadas condicionan 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.
 57. 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.⁹ 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.
 58. 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.
 59. 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 pueda acordar la tarifa que le será propuesta al Poder Legislativo de ningún modo implica violación al principio de legalidad tributaria.¹⁰
 60. En conclusión, si bien las normas analizadas en este apartado no prevén 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 de los preceptos analizados en este apartado.
 61. **SEXTO. Efectos.** Los artículos 41, fracción IV, 42, párrafos primero y tercero, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicables en términos del diverso 59 de la propia ley, establecen que las

⁸ 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.

⁹ Al respecto, es ilustrativa la tesis P. XLIV/2006, "LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL HECHO DE QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL TRIBUTOS 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.

¹⁰ 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.

sentencias deben contener la fijación de sus alcances y efectos, que éstos surtirán a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

62. Los argumentos de la actora resultan parcialmente fundados, por tanto, se declara la invalidez de los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, ambas leyes del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.
63. Finalmente, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco deberá abstenerse de incurrir en el mismo vicio de inconstitucionalidad.
64. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia a todos los municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.
65. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tala, 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, 35, párrafo primero, y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, 35 y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, 37 de la Ley de Ingresos del municipio de Tepatitlán de Morelos, 38 y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, 36 y 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, 70 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, 35 y 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya, 42 y 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, 34 y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, 35, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, 54 y 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Corona, 35 y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, 36 y 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo y 38 y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte, en atención a lo establecido en el considerando quinto de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta determinación.

CUARTO. La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Jalisco y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, de conformidad con el considerando sexto de esta sentencia.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y a todos los municipios involucrados 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 resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo

Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su inciso A), consistente en reconocer la validez de los artículos 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tala, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, 70 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, 37 de la Ley de Ingresos del municipio de Tepatitlán de Morelos, 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Corona, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2021, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. Los señores Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su inciso A), consistente en reconocer la validez de los artículos 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán y 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2021, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y a partir de una interpretación conforme, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su inciso B), consistente en reconocer la validez de los artículos 35, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya, 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, 35, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo y 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2021, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su inciso A), consistente en declarar la invalidez de los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, Jalisco para el Ejercicio Fiscal 2021, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco, 2) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir en lo futuro en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados sobre normas generales de vigencia anual y 3) determinar que la presente sentencia deberá notificarse a todos los municipios involucrados en el presente fallo, pues son las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos que contienen las disposiciones invalidadas.

En relación con el punto resolutive quinto:

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

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

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

Presidente de la Suprema Corte, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veinte fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 8/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintitrés de agosto de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En la sesión celebrada el veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en definitiva la acción de inconstitucionalidad 8/2021 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversas leyes de ingresos de municipios del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco de veintidós de diciembre de dos mil veinte.

En el considerando quinto de la sentencia se analizó el fondo del asunto y en el segundo apartado se analizó la constitucionalidad de las disposiciones que prevén el pago de derechos por los concesionarios del servicio público de estacionamiento o usuarios de tiempo medido en la vía pública. Respecto de esa problemática, una mayoría de integrantes del Pleno de esta Suprema Corte decidió reconocer la constitucionalidad de los artículos 35, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán; 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán; 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán; 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto; 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán; 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya; 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche; 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila; 35, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatlán de Morelos; 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula; 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa

Hidalgo; 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación; 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo; y, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres.

Dicho lo anterior, voy a dividir mi voto en dos apartados. En el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que en el segundo me ocuparé de exponer las razones por las que me aparto de la decisión mayoritaria del Tribunal Pleno y demostraré que -a mi juicio- dichos numerales debieron declararse inválidos.

A. Posición mayoritaria del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La mayoría de mis compañeras Ministras y mis compañeros Ministros decidieron reconocer la validez constitucional de las disposiciones antes precisadas bajo la consideración de que no se vulneraban los principios de justicia fiscal, en tanto que de su lectura se advertían sus elementos cualitativos: como sujetos y objeto, así como los cuantitativos, pues precisan que los derechos se pagarán conforme a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

La sentencia de esta acción de inconstitucionalidad, en este apartado, centra su estudio en analizar la vulneración al principio tributario de legalidad en cuanto a los elementos cuantitativos del derecho y sostiene, en esencia, que no se vulnera dicho principio, pues pese a que no precisa el *quantum* del tributo, lo cierto es que en todo momento es el Congreso local quien deberá aprobar las tarifas aplicables, una vez que se las proponga el ayuntamiento correspondiente.

Así, el Pleno sostuvo que las autoridades administrativas del ayuntamiento no son las que determinan los elementos cuantitativos de los derechos analizados, ya que se sujetaban a lo que el legislador local determine, lo que otorgaba certeza a los gobernados en el sentido de que no se realizaría cobro alguno hasta en tanto el Congreso del Estado no hubiera aprobado las tarifas aplicables.

B. Motivos de disenso en contra de la decisión mayoritaria del Tribunal Pleno.

Como antes precisé, no coincido con el reconocimiento de validez de los artículos 35, primer párrafo¹, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán; 35² de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán; 38³ de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán; 36⁴ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto; 35⁵ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán; 35⁶ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya; 34⁷

¹ **Ley de Ingresos del municipio de Tecolotlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“**Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

I.- Los usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán por estacionamiento, con un límite máximo de 2 horas, conforme a las tarifas que a continuación se señalan:

a).- Lugares cubiertos con estacionómetros de las 9:00 a las 15:00 horas, de lunes a sábado, excepto domingos y días festivos oficiales, por cada 30 minutos:

\$3.10”.

² **Ley de Ingresos del municipio de Tenamaxtlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“**Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado”.

³ **Ley de Ingresos del municipio de Teuchitlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“**Artículo 38.** Las personas físicas o jurídicas, que requieran de los servicios de estacionamientos en este Municipio, pagarán los derechos de conformidad con lo siguiente:

Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado”.

⁴ **Ley de Ingresos del municipio de Tizapán el Alto, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“**Artículo 36.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado”.

⁵ **Ley de Ingresos del municipio de Tomatlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“**Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado”.

de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche; 42⁸ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila; 35, primer párrafo⁹, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos; 54¹⁰ de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula; 35¹¹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo; 37¹² de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación; 36¹³ de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo; y 38¹⁴ de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, pues desde mi perspectiva esas normas sí vulneran el principio tributario de legalidad, además de que generan inseguridad jurídica a los causantes.

Para explicar de mejor manera mi diferencia con la propuesta, haré patente que la sentencia de la presente acción de inconstitucionalidad partió de una interpretación incorrecta de las disposiciones impugnadas en este apartado, para posteriormente demostrar que debió declararse su inconstitucionalidad por vulnerar el principio tributario de legalidad.

I. Correcta interpretación de las normas analizadas.

Primeramente, es necesario tener en cuenta que las disposiciones cuya validez fue reconocida en la segunda parte del considerando quinto de la sentencia dictada en la presente acción de inconstitucionalidad tienen un contenido idéntico, con excepción de los artículos 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos.

Ahora bien, la mayoría de las normas combatidas disponen que los **concesionarios del servicio de estacionamiento público o usuarios de tiempo medido en la vía pública** pagarán derechos (con la salvedad del artículo 35 de la Ley de Ingresos del municipio de Tepatitlán de Morelos, que se refiere a

6 Ley de Ingresos del municipio de Tonaya, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

“**Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado”.

7 Ley de Ingresos del municipio de Totatiche, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

“**Artículo 34.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado”.

8 Ley de Ingresos del municipio de Tonila, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

“**Artículo 42.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado”.

9 Ley de Ingresos del municipio de Tepatitlán de Morelos, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

“**Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado”.

Además de lo señalado en el párrafo anterior, por la autorización para estacionamientos públicos en el Municipio, mensualmente, por cada cajón, se aplicarán las siguientes:

TARIFAS

- a) Estacionamiento público comercial cerrado:
\$5.47
- b) Estacionamiento público comercial mixto:
\$7.91
- c) Estacionamiento público comercial abierto:
\$10.34
- d) Estacionamiento “Bicentenario”, por cajón, al día:
\$15.00”.

10 Ley de Ingresos del municipio de Sayula, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

“**Artículo 54.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado”.

11 Ley de Ingresos del municipio de Villa Hidalgo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

“**Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado”.

12 Ley de Ingresos para el municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

“**Artículo 37.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado”.

13 Ley de Ingresos del municipio de Yahualica de González Gallo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

“**Artículo 36.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato de concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado”.

14 Ley de Ingresos del municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021

“**Artículo 38.-** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado”.

productos), conforme a lo estipulado en el contrato concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

La lectura que hace la sentencia aprobada por la mayoría descansa en que las tarifas que acuerde el ayuntamiento y apruebe el Congreso local son aplicables a los dos derechos que se prevén, a saber: i) los que pagan los concesionarios del servicio de estacionamiento público; y, ii) los usuarios de tiempo medido en la vía pública.

Sin embargo, considero que tal forma de comprender las normas impugnadas es incorrecta, pues en la sentencia aprobada por la mayoría se deja de tomar en cuenta una porción relevante en todas las normas, como es la referente a que los derechos se pagarán *“conforme a lo estipulado en el contrato concesión”*. Esa porción de cada una de las normas es ignorada abiertamente por la sentencia y no forma parte de la interpretación que propone para reconocer su validez constitucional y se centra, como ante dije, en que la tarifa aplicable es la que el Ayuntamiento acuerde y el Congreso local apruebe.

Así, considero que en el fallo aprobado por la mayoría se desatendió que las normas impugnadas prevén como sujetos de la contribución tanto a las personas concesionarias del servicio público de estacionamientos, como a las personas usuarias de tiempo medido en la vía pública, para posteriormente prever que cada uno de esos sujetos *“pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado”*.

En ese sentido, una recta e integral interpretación de las disposiciones impugnadas me lleva a sostener que:

- Las personas concesionarias del servicio público de estacionamiento son quienes deben pagar derechos conforme a lo estipulado en el contrato-concesión, pues solo así se entendería que dichas normas refieran al pago de derechos *“conforme a lo estipulado en el contrato concesión”*.
- Las personas usuarias de tiempo medido en la vía pública deberán pagar el derecho conforme a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado, pues es claro que este tipo de sujetos no celebran un contrato-concesión con los municipios para hacer uso de esta modalidad del servicio público de estacionamiento.

En esa medida, el análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas debió atender por separado a cada uno de los supuestos antes precisados y no hacerlo como si la porción que se refiere a la tarifa fuera aplicable a ambos casos, pues con ello –reitero– la sentencia aprobada por la mayoría de los integrantes del Pleno, pasó inadvertido el enunciado normativo que remite al pago de derechos conforme a lo estipulado en el contrato concesión.

II. Inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

Una vez que precisé el correcto alcance normativo de las disposiciones analizadas, considero que es clara su inconstitucionalidad, en tanto que son contrarias al principio tributario de legalidad, así como al derecho fundamental a la seguridad jurídica.

Esta Suprema Corte ha sostenido en diversos precedentes que el **principio tributario de legalidad** exige que la determinación de los sujetos pasivos de las contribuciones, su objeto y, en general, sus elementos esenciales, deben encontrarse previstos en una ley, bastando que en ella se prevean de forma razonable¹⁵. Sin embargo, ninguna de las dos hipótesis contenidas en las normas analizadas en este apartado de la sentencia, cumplen con el citado principio.

En efecto, tratándose del **primero de los supuestos** que ya precisé en el apartado anterior, advierto que los sujetos del tributo son las personas físicas o jurídicas concesionarias del servicio de estacionamiento

¹⁵ Tesis P. XI/96 de rubro “LEGALIDAD TRIBUTARIA. DICHA GARANTÍA NO EXIGE QUE EL LEGISLADOR ESTE OBLIGADO A DEFINIR TODOS LOS TÉRMINOS Y PALABRAS USADAS EN LA LEY”, así como la tesis P. XLII/2006 de rubro: “LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY ES DE CARÁCTER RELATIVO Y SÓLO ES APLICABLE TRATÁNDOSE DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A LA CUANTÍA DE LA CONTRIBUCIÓN”.

público municipal, así como que su objeto es la prestación del servicio de estacionamiento a través del otorgamiento de contratos-concesión, **pero no se especifican los elementos a partir de los cuales se va a cuantificar**, sino que permiten que su determinación se haga mediante el contrato-concesión.

Esto es, tratándose de los derechos que deben pagar los concesionarios del servicio público de estacionamientos municipales, la determinación de los elementos cuantitativos queda en manos de lo que se decida en la concesión, lo que evidentemente conlleva una transgresión al principio tributario de legalidad, pues no es el legislador local quien define la base y la cuota del tributo, sino las autoridades administrativas que celebren dicho contrato.

La **segunda de las hipótesis** que identifiqué en el apartado anterior señala como sujetos a las personas usuarias de tiempo medido en la vía pública y como su objeto al servicio de estacionamiento en la vía pública por tiempo medido; sin embargo, **no precisa cuál es la tarifa que están obligados a pagar por ese servicio**, pues deja que ese elemento cuantitativo se determine en un segundo momento, posterior al del establecimiento del derecho.

Es verdad que, el principio tributario de legalidad no llega al extremo de exigir que sea en la misma ley que contenga el tributo en la que se fijen todos sus elementos cuantitativos, es decir, la reserva de ley es relativa y no absoluta; pero lo cierto es que si el mandato del legislador es habilitar que sea la autoridad administrativa quien acuerde las tarifas, mínimamente tuvo que establecer con suma claridad los elementos a partir de los cuales deban cuantificarse, de tal suerte que la autoridad administrativa solo tenga que seguir esos lineamientos¹⁶.

Esto es, la exigencia del principio tributario de legalidad faculta al legislador que pueda permitir la participación de los órganos de la administración pública en la conformación de la base imponible, en función de su complejidad; pero para efectos de esta intervención, el legislador debe precisar los criterios fundamentales y los límites necesarios sobre los cuales debe apoyarse el órgano administrativo, con la finalidad de evitar cualquier grado de discrecionalidad al regular el citado elemento del tributo.

Para la mayoría, que el legislador participe en un acto legislativo posterior es suficiente para considerar que se satisface el principio tributario de legalidad, pues será el Congreso quien “apruebe” la tarifa; entonces, la cuestión que subyace es si esa participación es suficiente para satisfacer la exigencia constitucional.

Desde mi punto de vista no es suficiente para satisfacer el principio tributario de legalidad, en tanto que es el propio legislador local quien faculta al Ayuntamiento a acordar la tarifa aplicable, lo que se traduce en que es esta autoridad administrativa la que define cuáles son los elementos o costos que va a tomar en cuenta para determinar el importe de la tarifa que van a pagar los usuarios de tiempo medido en la vía pública.

De tal suerte que, no es el legislador quien establece el importe de la tarifa, pero tampoco expresa los parámetros que debe tomar en cuenta la autoridad administrativa para determinar las tarifas aplicables. Entonces ¿sobre qué base el Ayuntamiento acordará las tarifas? La respuesta que me sugiere la redacción de las normas que fueron analizadas es: la que estime conveniente dicha autoridad administrativa.

En ese sentido, pese a que el principio tributario de legalidad lo podemos calificar de relativo, lo cierto es que dicha relatividad sí exige que cuando menos sea el propio legislador quien defina los elementos que debe tomar en cuenta el Ayuntamiento para poder estar en aptitud de cuantificar la tarifa que va a presentar al Congreso para que la apruebe. Máxime, que el mero acto de aprobación de la tarifa aplicable en un acto legislativo posterior no garantiza que el legislador local discutirá si es o no correcto lo que acordó el Ayuntamiento, pues carecerá de parámetros para ello, toda vez que no le fueron establecidos previamente.

¹⁶ Así se desprende de la tesis P. CXLVIII/97 de rubro: “LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY”. Además, sirve para robustecer esta afirmación la jurisprudencia 2a./J. 111/2000 de rubro: “LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL”.

Consecuentemente, las normas impugnadas **sí vulneran el principio tributario de legalidad**, pues aun cuando el legislador local participa en la aprobación de las tarifas en un acto legislativo posterior, lo cierto es que dejó su cuantificación a las autoridades administrativas sin que hubiera establecido las pautas o parámetros que tendría que tomar en cuenta para acordarla.

En esa medida, este segundo supuesto también **vulnera el derecho fundamental a la seguridad jurídica**, pues hay que recordar que la finalidad del principio tributario de legalidad es afianzar la seguridad jurídica mediante la predeterminación de los elementos indispensables para que los causantes conozcan de antemano qué es lo que deben realizar.

En efecto, la seguridad jurídica es la expectativa razonablemente fundada de la ciudadanía en saber o poder predecir cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho¹⁷. En materia tributaria dicho principio se traduce en la exigencia hacia el legislador de establecer en sus leyes los elementos esenciales del tributo, de tal forma que sean razonablemente comprensibles para cualquier persona y le permitan saber a qué atenerse respecto de sus obligaciones fiscales, la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad¹⁸.

En ese sentido, que las tarifas sobre las cuales debe pagarse el derecho por el servicio de estacionamiento en la vía pública por tiempo medido deban acordarse por el Ayuntamiento y aprobarse por el Congreso del Estado genera inseguridad jurídica a los causantes, en tanto que desconocen el importe que deben pagar por usar el tiempo medido en la vía pública hasta su aprobación en un acto legislativo posterior; pues no se establecen reglas claras en el actuar de la autoridad administrativa para efectos de aprobar dichas tarifas ni el momento en que deberá hacerlo, o bien, qué ocurre en los casos en que no se hubiera presentado dicha tarifa al inicio del ejercicio fiscal.

Así, no puede garantizarse mínimamente que la falta de aprobación de las tarifas permite a los usuarios de tiempo medido en la vía pública saber que no pagaran los derechos respectivos; por el contrario, la falta de certeza del importe tarifario que debe cubrirse abona a la incertidumbre, así como al posible actuar arbitrario de las autoridades administrativas del municipio, en perjuicio de los causantes.

Por último, como precisé en el primer subapartado, los artículos 35¹⁹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán y artículo 35²⁰ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos no tienen un contenido idéntico a las normas que hasta este momento analicé, pues precisan algunas tarifas que son aplicables, sin embargo, eso no salva del todo su constitucionalidad.

¹⁷ Kemelmaier de Carlucci, Aida. La seguridad jurídica. Revista de Derecho comercial y de las obligaciones, 1998, páginas 181 a 184.

¹⁸ Jurisprudencia 1a./J. 139/2012 de rubro: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE"

¹⁹ **Ley de Ingresos del municipio de Tecolotlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los derechos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

I.- Los usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán por estacionamiento, con un límite máximo de 2 horas, conforme a las tarifas que a continuación se señalan:

a).- Lugares cubiertos con estacionómetros de las 9:00 a las 15:00 horas, de lunes a sábado, excepto domingos y días festivos oficiales, por cada 30 minutos:

\$3.10".

²⁰ **Ley de Ingresos del municipio de Tepatitlán de Morelos, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 35.** Las personas físicas o jurídicas, concesionarias del servicio público de estacionamientos o usuarios de tiempo medido en la vía pública, pagarán los productos conforme a lo estipulado en el contrato–concesión y a la tarifa que acuerde el Ayuntamiento y apruebe el Congreso del Estado.

Además de lo señalado en el párrafo anterior, por la autorización para estacionamientos públicos en el Municipio, mensualmente, por cada cajón, se aplicarán las siguientes:

TARIFAS

a) Estacionamiento público comercial cerrado:

\$5.47

b) Estacionamiento público comercial mixto:

\$7.91

c) Estacionamiento público comercial abierto:

\$10.34

d) Estacionamiento "Bicentenario", por cajón, al día:

\$15.00".

En efecto, por lo que hace al artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán su inconstitucionalidad solo recae en la parte en la que prevé que las concesionarias del servicio público de estacionamientos pagarán derechos conforme al contrato concesión respectivo, pues –como ya dije– en estos casos se deja en manos de las autoridades que participan en la creación de dicho acto jurídico la determinación de los elementos cuantitativos del tributo.

Sin embargo, sería constitucional el supuesto referente a los usuarios de tiempo medido en la vía pública, pues aun cuando tiene la misma redacción que el resto de las normas impugnadas, lo cierto es que en el siguiente párrafo se prevén las tarifas que deben pagar los causantes de ese tributo, por lo que no vulnera la legalidad tributaria ni genera inseguridad jurídica.

Por otro lado, en cuanto al artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, su inconstitucionalidad recae solo en la hipótesis de derechos referente a los usuarios de tiempo medido en la vía pública, pues pese a que el legislador local participara en la aprobación de las tarifas aplicables, lo cierto es que su cuantificación se hace por las autoridades administrativas, sin que le hubiera dado lineamientos respecto de qué elementos debe tomar en cuenta para tal finalidad.

Ello implica que es constitucional la hipótesis referente a los derechos que deben pagar las concesionarias del servicio de estacionamiento, en tanto que el legislador local sí estableció una serie de tarifas a las que deberá atenderse la autoridad administrativa al momento de elaborar el contrato concesión respectivo.

Consecuentemente, no comparto la decisión de la mayoría de las y los integrantes del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues parten de una interpretación inexacta de las normas sujetas a análisis, a tal grado que dejan de tomar en cuenta parte fundamental de su texto, como es el pago de los derechos *“conforme a lo estipulado en el contrato concesión”*, por lo que una recta e integral interpretación de dichas disposiciones me lleva a sostener que vulneran el principio tributario de legalidad, así como el derecho fundamental a la seguridad jurídica; de ahí que debió declararse su inconstitucionalidad.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de diez fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 8/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En la sesión celebrada el veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en definitiva la acción de inconstitucionalidad 8/2021 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversas leyes de ingresos de municipios del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco de veintidós de diciembre de dos mil veinte.

En el considerando quinto de la sentencia se analizó el fondo del asunto y en el primer apartado se analizó la constitucionalidad de las disposiciones que prevén el pago de derechos por el uso de bienes municipales de dominio público.

Respecto de esa problemática, una mayoría del Pleno de esta Suprema Corte decidió, por un lado, que los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación son inconstitucionales, además de que, por el otro, determinó reconocer la validez de los diversos 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecolotlán, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de

Teuchitlán, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, 70 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tala, 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Corona, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres.

Dicho lo anterior, voy a dividir mi voto en dos apartados. En el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que en el segundo me ocuparé de exponer las razones por las que me aparto de algunas de las consideraciones que la sustentan.

A. Posición mayoritaria del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por cuanto hace a los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, el Pleno decidió que preveían el cobro de derechos tributarios, por lo que les eran aplicables los principios de justicia fiscal previstos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución General.

En ese sentido, del análisis a esas disposiciones se decidió que tales numerales eran contrarios al principio tributario de legalidad, en tanto que omitían establecer algún parámetro para identificar la base de la contribución, como tampoco preveían si era aplicable una tasa o tarifa para cuantificar el monto que debía pagarse, sino que era una autoridad administrativa la que determinaba dichos elementos.

Por otra parte, se determinó que en el resto de los preceptos impugnados no se establecían derechos de naturaleza tributaria, sino que su naturaleza era la de aprovechamientos, por lo que no les eran aplicables los principios de justicia tributaria y, por ende, no existía la obligación constitucional de establecer sus elementos cuantitativos, sino que –por el contrario– era viable que los ingresos por la explotación de bienes municipales se pudieran prever en las concesiones o contratos de arrendamiento respectivos, de ahí que se reconoció su validez constitucional.

B. Motivos de disenso en contra de la decisión mayoritaria del Tribunal Pleno.

Coincido con la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 41¹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43² de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, así como las consideraciones que la sustentan, pues al tratarse de una contribución, debe sujetarse al principio de legalidad tributaria y, por ende, los elementos cuantitativos debieron preverse por el legislador local, aspecto que no ocurrió en el caso.

Sin embargo, no comparto algunas de las consideraciones que sustentan el reconocimiento de validez de los artículos 37³ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, 37⁴ de la Ley de Ingresos del

¹ **Ley de Ingresos del municipio de Tonaya, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“Artículo 41. El importe de los derechos de otros bienes muebles o inmuebles del Municipio de dominio público no especificado en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previa aprobación del Ayuntamiento en los términos de los reglamentos municipales respectivos”.

² **Ley de Ingresos del municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“Artículo 43. El importe de los derechos de otros bienes muebles e inmuebles del municipio de dominio público no especificado en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previa aprobación por el ayuntamiento en términos de los reglamentos municipales respectivos”.

³ **Ley de Ingresos del municipio de Tamazula de Gordiano, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“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”.

⁴ **Ley de Ingresos del municipio de Tecolotlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“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”.

Municipio de Tecolotlán, 37⁵ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenamaxtlán, 40⁶ de la Ley de Ingresos del Municipio de Teuchitlán, 38⁷ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizapán el Alto, 70⁸ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, 38⁹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tomatlán, 59¹⁰ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, 36¹¹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Totatiche, 55¹² de la Ley de Ingresos del Municipio de Tala, 44¹³ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonila, 37¹⁴ de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, 56¹⁵ de la Ley de Ingresos del Municipio de Sayula, 71¹⁶ de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, 38¹⁷ de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Corona, 37¹⁸ de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 38¹⁹ de la Ley de Ingresos del Municipio de

⁵ **Ley de Ingresos del municipio de Tenamaxtlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“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”.

⁶ **Ley de Ingresos del municipio de Teuchitlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“Artículo 40. El importe de las rentas o los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles de dominio público, propiedad del Municipio, no especificados en el Artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previa aprobación por el Ayuntamiento en los términos de la legislación aplicable, o en su defecto, se equipará al incremento que de manera general apruebe el Congreso del Estado para las tarifas contempladas en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal en turno”.

⁷ **Ley de Ingresos del municipio de Tizapán el Alto, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“Artículo 38. 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”.

⁸ **Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“Artículo 70. 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”.

⁹ **Ley de Ingresos del municipio de Tomatlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“Artículo 38. 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”.

¹⁰ **Ley de Ingresos del municipio de Tonalá, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“Artículo 59. El importe de las rentas de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos, previa aprobación por el Ayuntamiento en los términos de los reglamentos Municipales respectivos”.

¹¹ **Ley de Ingresos del municipio de Totatiche, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“Artículo 36. 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”.

¹² **Ley de Ingresos del municipio Tala, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“Artículo 55. 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”.

¹³ **Ley de Ingresos del municipio de Tonila, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“Artículo 44. 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”.

¹⁴ **Ley de Ingresos del municipio de Tepatitlán de Morelos, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“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, conforme a la cuota y condiciones que determine la Tesorería Municipal y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco”.

¹⁵ **Ley de Ingresos del municipio de Sayula, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“Artículo 56. 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”.

¹⁶ **Ley de Ingresos del municipio de Talpa de Allende, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“Artículo 71. El importe de las rentas o de los ingresos por las concesiones de otros bienes inmuebles propiedad del municipio de dominio público no especificados en el artículo anterior, será fijado en los contratos respectivos previa aprobación por el ayuntamiento en los términos de la legislación aplicable, o en su defecto, se equipará al incremento que de manera general apruebe el Congreso del Estado para las tarifas contempladas en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal en turno”.

¹⁷ **Ley de Ingresos del municipio de Villa Corona, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“Artículo 38. 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”.

¹⁸ **Ley de Ingresos del municipio de Villa Hidalgo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“Artículo 37. El importe 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”.

¹⁹ **Ley de Ingresos del municipio de Yahualica de González Gallo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

“Artículo 38. 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”.

Yahualica de González Gallo y 40²⁰ de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres; específicamente, la referente a que en dichas normas solo pueden generarse aprovechamientos, pues de la lectura integral de los ordenamientos locales que regulan lo referente a los bienes municipales, debió concluirse que también pueden generarse productos.

Para explicar de mejor manera mi diferencia con la decisión adoptada por la mayoría, considero conveniente explicar primeramente lo relativo a la división entre bienes públicos y privados de los municipios, para posteriormente aterrizar tales aspectos en los ingresos no tributarios que perciben los municipios del Estado de Jalisco y así demostrar qué tipo de ingresos son los que regulan las disposiciones impugnadas.

I. División de bienes municipales.

Primeramente, es necesario tener en cuenta que las disposiciones cuya validez fue reconocida tienen un contenido muy parecido, pero en función de sus diferencias pueden clasificarse de la manera siguiente:

- Las que establecen que las rentas o los ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles no especificados en otras normas, propiedad del municipio de dominio público, serán fijadas en los contratos respectivos, previo acuerdo del Ayuntamiento y en los términos del artículo 180 de la Ley de Hacienda Municipal.

- Las que además de referirse a las rentas o a los ingresos por las concesiones, precisan que dichos contratos se aprobarán conforme a la legislación aplicable o, en su defecto, se equiparará al incremento que de manera general apruebe el Congreso del Estado para las tarifas previstas en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal en turno.

- El numeral que solo se refiere al importe de las rentas de bienes que se fijará en el contrato, el cual se aprobará por el Ayuntamiento conforme a los reglamentos municipales respectivos.

Como puede apreciarse, existen ciertos elementos coincidentes entre todas las normas impugnadas, como son: i) el "importe" que debe percibir el municipio; ii) que éste se genera por las rentas (arrendamiento) o ingresos de concesiones de bienes muebles o inmuebles, propiedad del municipio de dominio público, y no especificados en otra norma; y, iii) que las citadas contraprestaciones se establecerán en los contratos de arrendamiento o de concesión.

Podemos advertir de lo anterior, que las normas analizadas en la sentencia parten de tomar en cuenta que los ingresos municipales que regulan provienen de la explotación de bienes municipales. Por tal motivo, considero que debe tenerse en cuenta la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

Así, el artículo 82²¹ de ese ordenamiento dispone que los bienes integrantes del patrimonio municipal se clasifican en bienes de dominio público y privado. El diverso 84²² de dicha ley exige que ambos tipos de

²⁰ **Ley de Ingresos del municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2021**

"**Artículo 40.** 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".

²¹ **Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco**

"**Artículo 82.** El patrimonio municipal se integra por:

I. Los bienes de dominio público del Municipio;
 II. Los bienes de dominio privado del Municipio;
 III. Los capitales, impuestos, e hipoteca y demás créditos en favor de los Municipios, así como las donaciones y legados que se reciban; y
 IV. Las cuentas en administración, con las limitaciones establecidas en la ley".

²² **Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco**

"**Artículo 84.** Los bienes integrantes del patrimonio municipal deben ser clasificados y registrados por el Ayuntamiento en bienes de dominio público y bienes de dominio privado de acuerdo a los siguientes criterios:

I. Son bienes del dominio público:

a) **Los de uso común:**

1. Los canales, zanjas y acueductos construidos por el Municipio para uso público;
 2. Las plazas, calles, avenidas, paseos, parques públicos e instalaciones deportivas que sean propiedad del Municipio; y

bienes se clasifiquen y registren por el Ayuntamiento, para lo cual precisa algunos criterios de clasificación, como son:

Son bienes de uso público:

- Los de uso común (canales, zanjas y acueductos construidos por el Municipio; plazas, calles, avenidas, paseos, parques públicos e instalaciones deportivas; construcciones en lugares públicos, con excepción de los que se encuentren dentro de lugares sujetos a jurisdicción federal o estatal).
- Los destinados a un servicio público²³ o equiparados a éstos.
- Las servidumbres.
- Monumentos históricos y artísticos, o cualquier obra incorporada o adherida a los inmuebles del Municipio.
- Bosques y montes, así como las áreas protegidas.
- Los bienes muebles de propiedad municipal, que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes, así como las colecciones de estos bienes; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o

3. **Las construcciones levantadas en lugares públicos** para ornato o comodidad de transeúntes o quienes los visitan, con excepción de los que se encuentren dentro de lugares sujetos a jurisdicción federal o estatal;

b) **Los destinados por el Municipio a un servicio público**, así como los equiparados a estos conforme a los reglamentos;

c) Las servidumbres en el caso de que el predio dominante sea alguno de los enunciados anteriormente;

d) Los **bienes muebles de propiedad municipal, que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles** como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes, así como las colecciones de estos bienes; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos;

e) Los monumentos históricos y artísticos de propiedad municipal;

f) Las pinturas murales, las esculturas, y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Municipio;

g) Los bosques y montes propiedad del Municipio, así como las áreas naturales protegidas declaradas por el Municipio; y

h) Los demás bienes que se equiparen a los anteriores por su naturaleza o destino o que por disposición de los ordenamientos municipales se declaren inalienables, inembargables e imprescriptibles;

II. Son bienes de dominio privado:

a) Las tierras y aguas en toda la extensión del Municipio, susceptibles de ser enajenados y que no sean propiedad de la Federación con arreglo a la ley, ni constituyan propiedad del Estado o de los particulares;

b) Los bienes que por acuerdo del Ayuntamiento sean desincorporados del dominio público;

c) El patrimonio de organismos públicos descentralizados municipales que se extingan o liquiden;

d) Los bienes muebles propiedad del Municipio que no se encuentren comprendidos en el inciso d) de la fracción anterior; y

e) Los bienes muebles o inmuebles que por cualquier título jurídico se adquieran".

²³ **Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco**

"**Artículo 94.** Se consideran servicios públicos municipales los siguientes:

I. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

II. Alumbrado público;

III. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

IV. Mercados y centrales de abastos;

V. Rastros y servicios complementarios;

VI. Estacionamientos municipales;

VII. Panteones;

VIII. Calles, parques y jardines y su equipamiento;

IX. Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito;

X. Centros deportivos municipales;

XI. Centros culturales municipales;

XII. Protección civil y bomberos; y

XIII. Los demás que el Congreso del Estado determine en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como a su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios deben expedir los ordenamientos municipales que regulen la prestación de estos servicios.

La regulación de Mercados y Centrales de Abastos será con un enfoque de sustentabilidad social, que fomente la promoción económica y cultural y garantice instalaciones dignas y seguras de los espacios comerciales.

La regulación de Mercados y Centrales de Abastos será con un enfoque de sustentabilidad social, que fomente la promoción económica y cultural y garantice instalaciones dignas y seguras de los espacios comerciales".

técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos.

Son bienes de uso privado:

- Tierras y aguas municipales susceptibles de enajenarse.
- Bienes desincorporados del dominio público.
- Patrimonio de organismos públicos descentralizados municipales que se extingan o liquiden.
- Bienes muebles municipales que no sean bienes públicos listados en el apartado anterior.

Respecto de dichos bienes, el artículo 87²⁴ de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco precisa que sobre **los bienes de dominio privado** pueden celebrarse y ejecutarse todos los actos jurídicos regulados por el derecho común (como son los contratos de arrendamiento); mientras que en el diverso 103²⁵ de dicho ordenamiento prevé que los **bienes y servicios públicos** municipales (con algunas excepciones) pueden ser materia de concesión a particulares.

De lo hasta aquí expuesto concluyo que, la explotación de bienes públicos municipales debe hacerse mediante actos de concesión a favor de particulares; mientras que respecto de los bienes privados municipales puede hacerse a través de cualquier acto de derecho común, como podrían ser los contratos de arrendamiento.

No me pasa inadvertido que las normas impugnadas se refieran a ingresos por rentas (arrendamiento) o por concesiones de bienes muebles o inmuebles “propiedad del Municipio de dominio público”, pues desde mi perspectiva se trata de una deficiencia en la que incurrió el legislador local, pues como antes dejé claro, solo los bienes de dominio privado pueden ser objeto de un arrendamiento, mientras que únicamente los bienes de dominio público pueden ser materia de concesión a favor de particulares.

En esa medida, al margen de dicha confusión en la que incurre el legislador local, lo cierto es que éste persiguió –en realidad– regular los ingresos derivados de conceder el uso o explotación de bienes municipales, de ahí que fuera innecesaria la precisión de que se trataba de bienes de dominio “público”, pues éstos no pueden ser sujetos de actos del derecho común.

II. Naturaleza de los ingresos no tributarios que perciben los municipios del Estado de Jalisco.

El Código Fiscal del Estado de Jalisco desglosa los ingresos tributarios y no tributarios que percibe dicha entidad, como son: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y empréstitos²⁶. Respecto de los productos ese ordenamiento los define como los ingresos que percibe el Estado por

²⁴ **Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco**

“**Artículo 87.** Sobre los bienes de dominio privado de los municipios se pueden celebrar y ejecutar todos los **actos jurídicos regulados por el derecho común**”.

²⁵ **Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco**

“**Artículo 103.** Los bienes y servicios públicos municipales, con excepción de los servicios de seguridad pública y policía preventiva municipal, así como de los bienes inmuebles con valor histórico o cultural relevante en los términos de la ley de la materia, previa autorización del Ayuntamiento, **pueden ser materia de concesión a particulares**, sujetándose a lo establecido por esta ley, las cláusulas del contrato de concesión y demás leyes aplicables”.

²⁶ **Código Fiscal del Estado de Jalisco**

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

actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales²⁷; mientras que los aprovechamientos son los recargos, las multas y los demás ingresos de Derecho Público que perciba el Estado, no clasificables como impuestos, derechos, productos o participaciones federales²⁸.

Asimismo, el artículo 6²⁹ de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco define a los productos como los ingresos que perciben los municipios por actividades que no correspondan a sus funciones propias de Derecho Público; así como por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales, de dominio privado. Por su parte, el diverso 7³⁰ de tal ordenamiento precisa que son aprovechamientos los recargos, las multas y los demás ingresos de Derecho Público que perciban los municipios, no clasificables como impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos y participaciones.

Con base en lo hasta aquí explicado, puedo concluir lo siguiente:

- **Los ingresos por rentas tienen la naturaleza de productos**, pues se trata de ingresos que percibe el Estado por la explotación de bienes patrimoniales de dominio privado del municipio. Sin que sea relevante que en algunas de las normas analizadas se haga referencia a bienes de “dominio público”, ya que como antes dije, este tipo de bienes no pueden ser materia de un contrato de arrendamiento³¹.
- **Los ingresos por las concesiones tienen la naturaleza de aprovechamientos**, en tanto que corresponden a ingresos que percibe el municipio en sus funciones de derecho público y que no son clasificables como parte de los ingresos tributarios.

Debe tenerse presente que el artículo 177³² de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco dispone que constituyen productos, entre otros, el arrendamiento o enajenación de bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal. Es cierto que ese numeral no da indicios para saber si se trata de bienes

²⁷ **Código Fiscal del Estado de Jalisco**

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

(...)

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...**”.

²⁸ **Código Fiscal del Estado de Jalisco**

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

(...)

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...”.

²⁹ **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco**

“Artículo 6. Son productos, los ingresos que perciben los municipios por actividades que no correspondan a sus funciones propias de Derecho Público; **así como por la explotación** o venta **de sus bienes patrimoniales, de dominio privado**”.

³⁰ **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco**

“Artículo 7. Son aprovechamientos, los recargos, las multas y los **demás ingresos de Derecho Público que perciban los municipios, no clasificables** como impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos y participaciones”.

³¹ Respecto a la concesión para la explotación de bienes del Estado, no puede hablarse que exista un derecho de uso, ya que este se concede respecto de un bien para que se emplee en la medida que baste para satisfacer las necesidades del usuario y de su familia, pero no puede ser gravado, ni arrendado, ni embargado (Fraga Magaña, Gabino. Derecho Administrativo, 40ª edición. Porrúa, 2000, página 373).

³² **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco**

**“TÍTULO TERCERO
DE LOS PRODUCTOS
CAPÍTULO I**

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 177. Quedan comprendidos dentro de esta clasificación los ingresos que obtenga el Fisco Municipal por concepto de:

- I. **Arrendamiento o enajenación de bienes muebles e inmuebles de propiedad Municipal;**
- II. Prestación de servicios de cementerios y enajenación o **concesión del uso de los mismos;**
- III. Concesión o uso del piso en la vía pública; y
- IV. Productos diversos”.

de dominio público o los de dominio privado, pero el diverso 180³³ del mismo ordenamiento sí lo hace, pues sostiene que podrán arrendarse los bienes inmuebles municipales **no destinados a la administración o a la prestación de servicios públicos**, es decir, siempre que no se trate o constituyan bienes de dominio público del municipio.

Así, la sentencia de la presente acción de inconstitucionalidad debió detenerse en la clasificación de los bienes municipales, para posteriormente concluir que las normas analizadas no solo se refieren a la percepción de ingresos derivados de bienes de dominio público, sino que también se originan de bienes de dominio privado y respecto de los cuales su naturaleza jurídica es la de productos.

Consecuentemente, como expresé al inicio de este voto, coincido plenamente con el reconocimiento de validez de los artículos precisados al inicio de este apartado, ya que –como se señala en la sentencia– no estamos ante derechos, sino ante ingresos no tributarios que perciben los municipios del Estado de Jalisco; no obstante, desde mi percepción la sentencia debió atender a que dichas normas en realidad prevén tanto aprovechamientos (ingresos que percibe el municipio por la concesión de bienes de dominio público) como productos (ingresos que percibe el municipio por conceder en arrendamiento bienes de dominio privado).

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de nueve fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 8/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2021.

1. En sesión pública de veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 8/2021, en la cual se reconoció la validez de diversos preceptos de leyes de ingresos de municipios del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal dos mil veintiuno, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinte.
2. Al respecto, resulta oportuno destacar que el proyecto presentado al Tribunal Pleno para su discusión partía de la premisa relativa a que el contenido normativo de los preceptos impugnados

³³ **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco**

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

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

(pago de derechos por el uso de bienes no especificados de dominio público municipal) versaba sobre un tipo de contribución, a saber, derechos. De ahí que su regularidad constitucional sí podía ser examinada a la luz de los principios de justicia fiscal, entre ellos el de legalidad tributaria, mismo que traía consigo decretar su invalidez.

3. Pese a lo anterior, la mayoría de las ministras y ministros determinó que la naturaleza de las disposiciones impugnadas en realidad correspondía con aprovechamientos y, en tanto no eran contribuciones, el análisis no podía efectuarse bajo los principios de justicia tributaria, lo que llevó a reconocer su validez.
4. No compartimos la determinación anterior, y consideramos pertinente exponer en este voto las razones por las cuales estimamos que el proyecto originalmente presentado estaba en lo correcto, al considerar que los preceptos impugnados sí regulaban derechos, a los cuales les resultaba aplicable, entre otros, el principio de legalidad tributaria.

I. Razones de la mayoría

5. El estudio del asunto se dividió en dos apartados. En el primero, se analizaron los argumentos de la Comisión actora respecto de los preceptos que prevén el pago por el uso de bienes municipales de dominio público (no especificados); en el segundo, se analizaron los argumentos relacionados con los preceptos que prevén el pago de derechos por los concesionarios del servicio público de estacionamiento. Atendiendo al sentido del voto, únicamente, precisaremos las razones formuladas en el primer apartado.

PRECEPTOS QUE PREVÉN EL PAGO DE DERECHOS POR EL USO DE BIENES MUNICIPALES DE DOMINIO PÚBLICO (NO ESPECIFICADOS)

6. Para la mayoría de los integrantes del Pleno, al emitir los artículos impugnados, el legislador estatal no estableció el cobro de derechos, sino que se limitó a establecer el pago de prestaciones económicas por las rentas o ingresos que se generen con motivo de bienes de dominio público que se concionen a particulares, prestaciones que se fijarán en contratos que se celebren entre las autoridades municipales y los particulares. De ahí que no revistieran la naturaleza de derechos, sino de aprovechamientos, a los cuales no les resultaban aplicables los principios de justicia tributaria, previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.
7. Así, se precisó que los preceptos impugnados prevén que el Municipio tiene derecho a recibir rentas o ingresos por el uso o aprovechamiento que los particulares realizan de los bienes de dominio público municipales, de manera que no son ingresos tributarios, pero sí son ingresos de derecho público en la medida en que están sujetos a la emisión de una concesión previa, consecuentemente, en términos de la fracción IV del artículo 7º del Código Fiscal del Estado de Jalisco, son aprovechamientos. Consecuentemente, respecto a esos preceptos se calificó de infundado el concepto invalidez de la accionante y se reconoció su validez.
8. Por otra parte, el Tribunal Pleno estimó que los artículos 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonaya y 43 de la Ley de Ingresos de Villa Purificación, efectivamente son derechos, en términos de la fracción II del artículo 7º del Código Fiscal del Estado de Jalisco, así como del artículo 5º de la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, por tanto, estos preceptos se encuentran sujetos a los principios tributarios de legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público, contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal. En ese sentido, se determinó que transgreden el principio de legalidad tributaria, pues no prevén los elementos cuantitativos de la contribución, por lo que, en realidad, es la autoridad municipal la que determina dichos elementos, pese a que por mandato constitucional, esto le corresponde, exclusivamente, al legislador. Por ello, se declaró su invalidez.

II. Razones del disenso

9. Consideramos que los preceptos cuya validez fue reconocida en la sentencia aprobada por la mayoría, en realidad sí establecen contribuciones que tienen la naturaleza jurídica de derechos, pues consisten en el pago que los particulares deben realizar por el uso o aprovechamiento de bienes muebles o inmuebles de dominio público de los Municipios. Al respecto, los artículos comparten un texto similar al siguiente:

“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”.

10. Los derechos se encuentran legalmente definidos en el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2º, párrafo primero y fracción IV¹, que establece:

“**Artículo 2.-** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

(...)

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

(...).”

11. En el mismo tenor, la Ley Federal de Derechos vigente, señala en el primer párrafo de su artículo 1º:

“**Artículo 1.-** Los derechos que establece esta Ley, se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta Ley. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Los derechos por la prestación de servicios que establece esta Ley deberán estar relacionados con el costo total del servicio, incluso el financiero, salvo en el caso de que dichos cobros tengan un carácter racionalizador del servicio.

(...).”

12. A su vez, la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal ha clasificado los derechos en dos clases o categorías: derechos por servicios y derechos por uso o aprovechamiento de bienes de dominio público. Los primeros son contribuciones cuyo presupuesto de hecho se actualiza cuando el particular recibe los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; y los segundos son contribuciones cuyo presupuesto de hecho se actualiza cuando el particular usa o aprovecha los bienes del dominio público.

¹ “El Ministro José Fernando Franco González Salas no comparte que el Código Fiscal de la Federación necesariamente se aplique, en particular en su artículo 2, a las entidades federativas y sus Municipios. Lo anterior, sin desconocer que está de acuerdo que el concepto de derechos se establece en ese Código.”

13. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha diferenciado a los derechos que se cobran por la prestación de un servicio público de los derechos que se cobran por el uso o aprovechamiento de un bien del dominio público, pues estos últimos se cobran en función de la relación directa con el grado de aprovechamiento o uso del bien, con el beneficio obtenido por el gobernado y con la zona de disponibilidad de la que se deduce el valor de dicho bien, tomando en cuenta su abundancia o escasez, el demérito que sufre con su uso y la importancia que el mismo representa para el desarrollo de la nación². En cambio, los derechos por servicios se cobran en función del servicio prestado por la administración pública considerando elementos ligados a su costo³. En ese sentido, se ha precisado que el grado de uso, goce o aprovechamiento se mide en función de la naturaleza del bien del dominio público de que se trate y el pago de ese derecho deberá estar en correlación precisamente con la naturaleza del mismo.
14. Lo anterior, sin desconocer que el artículo 7º del Código Fiscal del Estado de Jalisco establece las siguientes definiciones, a saber:

“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

² **“AGUAS NACIONALES. EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS QUE ESTABLECE LOS CAUSADOS POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE AQUÉLLAS, RESPETA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1996).** El apartado A del artículo 223 de la Ley Federal de Derechos, establece que por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, a excepción de las del mar, se pagará un derecho cuya cuota varía según la cantidad de líquido utilizado y la zona de disponibilidad en que se efectúe su extracción. La diversificación de estas cuotas cumple con el principio de proporcionalidad tributaria, puesto que el legislador las establece en relación directa con el grado de aprovechamiento o uso del bien, con el beneficio obtenido por el gobernado y con la zona de disponibilidad de la que se deduce el valor de dicho bien, tomando en cuenta su abundancia o escasez, el demérito que sufre con su uso y la importancia que el mismo representa para el desarrollo de la nación”. Visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, octubre de 1997, pág. 171 y registro 197482.

³ **“AGUAS NACIONALES. PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS QUE GRAVAN SU APROVECHAMIENTO, DEBE DISTINGUIRSE RESPECTO DE LAS DIVERSAS CONTRIBUCIONES QUE RETRIBUYEN EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE.** Para abordar el estudio de constitucionalidad de las disposiciones que regulan los derechos por aprovechamiento de aguas nacionales, es necesario distinguir entre éstos y los diversos que se causan en virtud de recibir el servicio público de suministro de agua potable, los que se diferencian, entre otros factores, por su hecho imponible o tasable, por los principios que rigen el análisis de su proporcionalidad y equidad, así como por el órgano legislativo que en ejercicio de su potestad tributaria los establece. En cuanto a las aguas nacionales a que se refiere el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución General de la República, el legislador ha determinado gravar su aprovechamiento mediante un derecho de los previstos en la ley federal relativa, cuyo hecho tasable se traduce en la explotación, uso o aprovechamiento del agua con motivo del acto permisionario del Estado, para obtener un beneficio individual y determinado; y atendiendo a la naturaleza de este hecho, en la tesis jurisprudencial P./J. 81/97, visible en la página 171 del Tomo VI, octubre de 1997, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las contribuciones de esa naturaleza cumplen con el principio tributario de proporcionalidad cuando el monto a pagar guarda una relación directa con el grado de aprovechamiento del bien, con el beneficio obtenido por el gobernado y con la zona de disponibilidad de la que se deduce el valor de dicho bien, tomando en cuenta su abundancia o escasez, el demérito que sufre con su uso y la importancia que el mismo representa para el desarrollo de la nación; además, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, punto 2o., de la propia Norma Fundamental, el establecimiento de contribuciones que graven el aprovechamiento de aguas nacionales corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión. Ahora bien, a diferencia de lo anterior, existen diversos derechos establecidos generalmente por las Legislaturas Locales, cuyo hecho tasable es el servicio municipal de suministro de agua potable, prestado en términos de lo previsto en el artículo 115, fracción III, constitucional, tributos que al tenor de la tesis jurisprudencial P./J. 4/98, consultable en la página 5 del Tomo VII, enero de 1998, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cumplen con los referidos principios constitucionales cuando al establecerlos se atiende al objeto real del servicio prestado por la administración pública considerando su costo y otros elementos que inciden en su continuidad, en razón de que el suministro del vital líquido requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr su captación, conducción, saneamiento y distribución. Por tanto, al analizar la constitucionalidad de las disposiciones que regulan los derechos por aprovechamiento de aguas nacionales, el juzgador de garantías debe tomar en cuenta las distinciones antes citadas”. Visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, octubre de 2000, pág. 349 y registro 190945.

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”.

15. Del artículo transcrito se advierte que el legislador local no incluyó dentro de la definición de derechos, las contribuciones por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público; sin embargo, aún sin desconocer que el artículo 115, fracción IV, constitucional señala que la hacienda municipal se formará, entre otras, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, ello de ninguna manera se debe entender como una facultad para desnaturalizar los gravámenes.
16. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que, al verificar la regularidad constitucional de los ingresos públicos, se debe desentrañar su verdadera naturaleza tributaria o no tributaria, con independencia de la denominación que le den las partes, o incluso la ley.
17. Tal y como se advierte de la jurisprudencia del Pleno de rubro: **“TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY.”**⁴ Así como de la jurisprudencia de la Segunda Sala de rubro: **“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”**.⁵
18. Cabe precisar que, incluso, al analizar otras normas que establecen contribuciones, se ha recurrido a la definición de derechos antes precisada, que son las contribuciones por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público y se ha citado el Código Fiscal de la Federación como parámetro, a partir del cual se ha sostenido que, a diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que, mediante ley, el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que, para ello, debe efectuar el particular, a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público (como en los casos de alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.⁶
19. En ese sentido, es que a partir del texto de los preceptos llegamos a la conclusión de que su verdadera naturaleza jurídica es un derecho, al tratarse de rentas o ingresos por las concesiones de otros bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público, no especificados en las leyes referidas. Cabe precisar que los bienes especificados en las leyes, en su mayoría, consisten en arrendamiento de locales en el interior de mercados de dominio público; de locales

⁴ De texto siguiente: “Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido “derecho”; y las autoridades responsables lo conceptúen como “derecho de cooperación”, y el quejoso se empeñe en sostener que es un “impuesto especial”, lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes”. Visible en la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, volumen 79, primera parte, pág. 28 y registro 232852.

⁵ De texto siguiente: “Si bien es cierto que el legislador ordinario puede definir en cada época cuáles son las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas que existan en cada momento, atendiendo a la evolución de la administración pública y a las responsabilidades que el Estado vaya asumiendo en la prestación y mantenimiento de los servicios públicos que aseguren el desarrollo integral de los individuos que componen la sociedad, también lo es que ello no obsta para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar la constitucionalidad de una prestación patrimonial de carácter público, con independencia de que formalmente se le considere como contribución o ingreso no tributario, desentrañe su verdadera naturaleza y, conforme a ésta, verifique si el contexto normativo que rige su establecimiento, liquidación y cobro se sujeta a las prerrogativas y obligaciones que se prevén en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto para los gobernados como para las autoridades constituidas, dependiendo de su naturaleza tributaria o no tributaria”. Visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, marzo de 2003, pág. 301 y registro 184633.

⁶ Tales como las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, ambas en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

exteriores en mercados de dominio público; de inmuebles de dominio público para anuncios eventuales; de inmuebles de dominio público para anuncios permanentes; de inmuebles municipales de dominio público por evento, con excepción de los centros escolares; de terrenos municipales de dominio público para espectáculos públicos o fracción; y de canchas deportivas municipales de dominio público empastadas, por juego. Así como concesión de kioscos en plazas y jardines; arrendamiento o concesión de excusados y baños públicos en bienes de dominio público.

20. Así, el grado de uso o aprovechamiento se mide en función de la naturaleza del bien del dominio público de bienes muebles o inmuebles, que mediante arrendamiento o concesión permite realizar su uso o goce. Cabe precisar que los preceptos impugnados comparten la característica de ser rentas o ingresos por las concesiones de bienes muebles o inmuebles, propiedad del Municipio de dominio público y, por ello, consideramos -como proponía el proyecto presentado al Pleno- que resultaba aplicable el principio de legalidad tributaria.
21. En ese sentido, consideramos que se debió declarar la invalidez de los referidos preceptos, toda vez que no prevén los elementos cuantitativos de la contribución, los que si bien pueden ser desarrollados en otros ordenamientos de menor jerarquía, lo cierto es que el legislador no señaló algún parámetro para identificar la base de la contribución y tampoco precisó si sería aplicable una tasa o tarifa, de manera que queda al arbitrio de la autoridad municipal no solamente desarrollar los elementos cuantitativos de la contribución, en realidad es la autoridad municipal la que determina dichos elementos, pese a que por mandato constitucional esto le corresponde, exclusivamente, al legislador.
22. Son estas las razones por las cuales, respetuosamente, no compartimos el análisis ni las conclusiones a las cuales se arribó en la sentencia aprobada por la mayoría, en torno a la naturaleza del contenido normativo de los preceptos impugnados con los que se ha dado cuenta en este voto de minoría.

Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.- Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Rúbrica.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto de minoría de los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Juan Luis González Alcántara Carrancá, formulado en relación con la sentencia del veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 8/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.