

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
41/2025

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRO GIOVANNI AZAEL FIGUEROA MEJÍA

SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO
COLABORADOR: JOSÉ DE JESÚS ZAHUANTITLA BUJANOS

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos somete a control de regularidad constitucional el artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil veinticinco.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	7
II.	PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA	El artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil veinticinco.	7
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	8
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	8
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	El proyecto desestima el argumento del Poder Legislativo local en el que señala no vulnerarse derechos humanos y constitucionales, ya que el análisis de la actualización de dichas violaciones que aduce la Comisión accionante en su	13

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

		demanda involucra el estudio de fondo del asunto.	
VI	ESTUDIO DE FONDO	El artículo combatido es contrario al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que la norma controvertida incurre en una indeterminación que genera incertidumbre a las personas respecto a uno de los elementos que configuran el pago del derecho y que es relevante para la cuantificación de éste, esto es, respecto al hecho imponible o “el hecho” que el legislador local eligió como generador de ese derecho. Ello, porque causa incertidumbre respecto al tipo de servicio que presta el Estado, a cambio de la contraprestación, así como al tipo de uso o aprovechamiento de bienes o espacios públicos municipales que genera el cobro de la contribución denominada “derecho”. Por tanto, lo procedente es declarar su invalidez.	14
VII	EFECTOS		
	Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez del artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Estado de Jalisco.	26
	Fecha a partir de la que	Las declaratorias de invalidez	26

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

	surte efectos la declaratoria general de invalidez	surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso local. Tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae en una disposición general de vigencia anual, se exhorta al Congreso local para abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados.	
	Notificación	Deberá notificarse la presente sentencia al municipio involucrado.	26
VIII.	DECISIÓN	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2025, adicionado mediante el Decreto Número 29826/LXIV/25, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de febrero de dos mil veinticinco. TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Jalisco, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.	27

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
41/2025**

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

PONENTE: MINISTRO GIOVANNI AZAEL FIGUEROA MEJÍA

SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO

COLABORADOR: JOSÉ DE JESÚS ZAHUANTITLA BUJANOS

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día primero de diciembre de dos mil veinticinco, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 41/2025, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal 2025, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinticinco en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación de la demanda.** El treinta y uno de marzo de dos mil veinticinco, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH) presentó en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, demanda de acción de inconstitucionalidad, en la que señaló como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco.
2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito, la Comisión promovente hizo valer, esencialmente, lo siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

- Después de exponer lo que a su consideración comprenden los principios de seguridad jurídica y legalidad que se hacen extensivos al legislador, señala que éste último se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación arbitraria por parte de las autoridades, de tal manera que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y su consecuencia. Refiere también la aplicabilidad de los principios de justicia tributaria a los derechos por servicios, como proporcionalidad y equidad tributaria. Señala que el cobro de un derecho “*por concepto de uso o aprovechamiento de servicios, bienes y espacios públicos municipales*” no son acordes a las contribuciones denominadas “*derechos por servicios*”, porque dicho tributo debe responder al costo que le significa al Estado la prestación del servicio de que se trate, y guardar razonabilidad entre la tarifa y el costo erogado, esto es, deben ser proporcionales.

Lo anterior añade la actora, porque en el caso concreto no se advierte cual es el servicio que efectivamente está prestando el Municipio a las personas sujetas del tributo. Ello, porque la norma establece que las personas extranjeras que se encuentren en el Municipio de Puerto Vallarta deberán pagar lo equivalente a 1.25 UMA, “*por concepto de uso o aprovechamiento de servicios, bienes y espacios públicos municipales*”. Sin embargo, destaca la promovente que dicho elemento de la contribución es sumamente abierto e indeterminado, por lo que también vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

En este mismo tenor, agrega la accionante que se desconoce cuáles son los servicios, bienes y espacios públicos municipales a

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

los que se refiere la norma combatida; pues, incluso, si fueran los siguientes: a) aquellos ya establecidos expresamente en la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, para el ejercicio fiscal dos mil veinticinco, constituiría un cobro adicional a las personas extranjeras que se encuentren en el Municipio o b) aquellos servicios, bienes y espacios públicos que no generan ninguna contribución en términos de dicha ley, resultarían desproporcionales a los sujetos del tributo, porque se estaría imponiendo un valor por aquellos bienes y servicios que se encuentran libres de gravamen.

- Por otro lado, aduce que la norma es violatoria del principio de equidad tributaria, ya que, tratándose del pago por servicios, el monto debe ser igual para todas las personas. Lo anterior, ya que se impone un pago adicional cuando sea una persona extranjera que use o aproveche los servicios, bienes y espacios públicos municipales a pesar de que ya hayan pagado una cuota respectiva. Por ende, alega que la norma admite que se paguen cuotas diversas por un mismo servicio, aprovechamiento de bienes o espacios públicos municipales, cuando la persona beneficiaria sea una persona extranjera. Lo que, desde la perspectiva de la Comisión, carece de justificación constitucional, ya que la distinción solo se basa en que el solicitante sea nacional o no. Por lo que la norma da un trato diferenciado e injustificado, ya que las personas extranjeras deben pagar más por un servicio con relación al resto.

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de dos de abril de dos mil veinticinco, la entonces Ministra Presidenta **formó y registró** el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó su turno al Ministro instructor, quien, mediante acuerdo de veintiuno de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

abril de la misma anualidad, **admitió** el presente medio de control y realizó los requerimientos y trámites ordenados por ley.

4. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** El órgano parlamentario local argumentó, en síntesis, lo siguiente:

- La CNDH no cuenta con la legitimación para promover dicho medio de control, ya que se trata de una norma de carácter local, por lo que compete únicamente a la Comisión Estatal de Derechos Humanos.
- La CNDH no cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter fiscal, sino contra normas violatorias de derechos humanos.
- No se vulneran los derechos humanos y constitucionales, puesto que no se emitió en contravención a los principios de legalidad tributaria.
- La expedición de la norma combatida tiene sustento en los artículos 71, 89, 101, 102, 104, 138, 145 y 147 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, así como en el artículo 28, fracción IV de la Constitución local, por lo que están sujetos a los lineamientos en materia hacendaria y de presupuestos.
- La legalidad de la expedición de la norma controvertida no solo se encuentra por haber sido emitida con base en sus facultades, sino que la labor normativa se encuentra plenamente justificada cuando el objetivo es el mejoramiento de espacios y servicios públicos, lo que se traduce en un beneficio directo a la sociedad.
- Contrario a lo señalado por la CNDH, el Congreso local desahogó un proceso amplio en el cual se llevaron a cabo cada

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

una de las etapas del proceso legislativo y se cumplió cabalmente con los requisitos reflejándose en el artículo impugnado.

- De la exposición de motivos se advierte que el artículo combatido tiene como objeto, mediante la implementación de una adhesión tributaria, favorecer los servicios públicos municipales, en beneficio social, así como el mejoramiento de la infraestructura que permita a los ciudadanos nacionales y extranjeros disfrutar de los beneficios de una ciudad turística de mejor nivel.
- Si bien, conforme al artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, todos los mexicanos deberán de contribuir al gasto público, también se entiende que los extranjeros tendrán que contribuir en la medida de sus posibilidades.
- Contrario lo que señala la CNDH, la contribución cumple con todos los elementos del tributo, siendo infundado que genere incertidumbre jurídica, pues se encuentran identificados quiénes son los que deberán realizar la contribución, en qué momento y la cantidad que les será aplicada.
- No existe incertidumbre de cuáles servicios y qué tipo de estructura municipal será beneficiada con la contribución, pues basta con remitirnos a la exposición de motivos del decreto combatido para desestimar dicho argumento.
- La contraprestación no debe entenderse en sentido de derecho privado, de manera que corresponda exactamente al valor del servicio prestado u otorgado, pues los servicios públicos se prestan en función al interés general, y secundariamente en función de los particulares, siendo accidental si éstos reciben o no el beneficio en lo individual; y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

- Además de que sería imposible plasmar en una ley una fórmula matemática que establezca el costo de cada compra y mejora que se realice para el beneficio social pretendido. Aunado a que no se deja en incertidumbre ni en arbitrariedad el manejo de los recursos obtenidos, ya que su finalidad se encuentra *"en el mantenimiento y mejoramiento de los espacios públicos municipales, principalmente destinados a las actividades del turismo, así como para el mejoramiento de los servicios públicos municipales que presta el municipio..."*.

Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. El Poder local argumentó, en síntesis, lo siguiente:

- Que es un hecho cierto haber promulgado y publicado la norma impugnada.
- Los actos que le competen al Poder Ejecutivo local en el procedimiento legislativo para la emisión de la norma impugnada los cumplió a cabalidad de conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco.

5. **Pedimento del Fiscal General de la República.** En el presente asunto no formuló pedimento ni realizó manifestaciones.
6. **Cierre de la instrucción.** Habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, en acuerdo de diecinueve de agosto de dos mil veinticinco se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.
7. **Retorno.** Mediante acuerdo de cuatro de septiembre de dos mil veinticinco, el Ministro Presidente ordenó turnar el presente asunto al Ministro Giovanni Azael Figueroa Mejía, para que funja como instructor, en atención a lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

del Acuerdo General 1/2025 (12a.) del Pleno de este Alto Tribunal, en el cual se establece que dicho Ministro conocerá de los asuntos turnados a la ponencia del Ministro en retiro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

I. COMPETENCIA

8. El 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 Federal¹ y 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro³; toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre una disposición de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta y la Constitución Federal.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA

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 16.** La Suprema Corte de Justicia conocerá:

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

³ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

“Artículo 16. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá:

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

9. Del escrito de demanda se advierte que la Comisión accionante impugna el artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil veinticinco, adicionado mediante Decreto número 29826/LXIV/25, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinticinco en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

III. OPORTUNIDAD

10. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma sujeta a control de constitucionalidad en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
11. La norma controvertida se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el jueves veintisiete de febrero de dos mil veinticinco; por tanto, el plazo de impugnación transcurrió del viernes veintiocho de febrero al sábado veintinueve de marzo de dos mil veinticinco. Consecuentemente, dado que la demanda de la acción de inconstitucionalidad se presentó el siguiente día hábil lunes treinta y uno de marzo del citado año, es que resulta oportuna su promoción.

IV. LEGITIMACIÓN

⁴ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

12. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional⁵, la promovente cuenta con legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre una ley expedida por la legislatura estatal que, desde su perspectiva, transgrede distintos derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.
13. El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 41/2025 está firmado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de noviembre de dos mil veinticuatro por el Presidente y la Secretaria de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
14. La representación legal de la Presidenta de la referida Comisión está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el numeral 18 del Reglamento Interno de la misma Comisión.⁶
15. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por

⁵ **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. [...]

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; [...].

⁶ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...]

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 [...].

Artículo 18. (Órgano Ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal. [...].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación activa en este medio de control constitucional.

16. Sin que sea obstáculo, lo señalado por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, respecto a que la CNDH no cuenta con la legitimación para promover este medio de control, sino a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de dicha entidad federativa al tratarse de una norma de carácter local.
17. Lo anterior porque, como ya quedó precisado, la CNDH cuenta con las facultades para instar este medio de regularidad constitucional, en virtud de que así lo prevé expresamente el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Federal, al disponer que esa comisión puede promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas que, eventualmente pudieran estimarse violatorias de los derechos fundamentales contenidos en la Carta Magna.
18. En efecto, en el caso, la CNDH promueve la presente acción de inconstitucionalidad en contra de una norma local, a saber: el artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta del Estado de Jalisco, el cual fue adicionado y aprobado por la legislatura de esa entidad federativa, ello en ejercicio de la potestad que le confiere el precepto constitucional en cita para impugnar normas generales con independencia del fuero al que correspondan (federal o local).
19. También debe desestimarse el diverso argumento formulado por el Poder Legislativo local, en el que señala que la CNDH carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas de carácter tributario, debido a que sólo puede solicitar la invalidez de normas que vulneren derechos humanos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

20. Lo anterior es así, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano consagrado en la Constitución Federal y Tratados Internacionales de los que México sea parte, tal y como lo establece el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal.⁷
21. Tal como se advierte, el artículo antes referido condiciona la procedencia de la acción a que la CNDH denuncie la inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y Tratados Internacionales de los que México sea parte, sin que de esa norma se desprenda algún límite o restricción que impida reconocer la legitimación de la referida comisión para promover la presente acción de inconstitucionalidad en contra de normas tributarias.
22. Por el contrario, desde la anterior integración, este Alto Tribunal ha sostenido en precedentes,⁸ que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de ingresos de las entidades federativas, pues este tipo de normas, al establecer diversos tributos, se encuentran sometidas a los principios de la materia fiscal, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, como el de reserva de ley, legalidad, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, enuncian las características

⁷ De manera ilustrativa puede verse la acción de inconstitucionalidad 46/2023, por **unanimidad** de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas en cuanto a la legitimación, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

⁸ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, resueltas el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, ambas por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales, respecto a reconocer legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción en contra de leyes de ingresos de las entidades federativas. Votaron en contra los Ministros Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Constitución Federal.⁹

23. Además, se ha reconocido la legitimación activa a la CNDH, cuya función es la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte. De igual manera, se ha sostenido que para tener por satisfecho el requisito de legitimación, no es necesario un estudio preliminar sobre la constitucionalidad de la norma controvertida, o bien, si aquella tutela o no derechos humanos, toda vez que dichas cuestiones se dirimen en el fondo del asunto. Por el contrario, basta que la accionante precise que la impugnación que lleva a cabo salvaguarda derechos humanos, máxime cuando como en el caso se destaca la vulneración a los principios de legalidad, seguridad jurídica, proporcionalidad y equidad tributarias¹⁰. Incluso, en la actual integración de esta Suprema Corte de Justicia se han analizado en este tipo de medios de regularidad constitucional diversas leyes de

⁹ Similar consideración también fue sostenida en la acción de inconstitucionalidad 20/2021, por **mayoría de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

¹⁰ Véase, entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 72/2021 y acumulada 74/2021, resuelto en sesión de diez de octubre de dos mil veintidós; 258/2020, resuelto en sesión de treinta de mayo de dos mil veintitrés; 124/2020, resuelto en sesión de veintisiete de abril de dos mil veintiuno; 191/2020 y su acumulada 220/2020, resuelto en sesión de cuatro de noviembre de dos mil veintiuno; 20/2017, resuelto en sesión de trece de julio de dos mil veinte; 120/2017, resuelto en sesión de doce de noviembre de dos mil diecinueve; 121/2020 y su acumulada 125/2020, resuelto en la sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno; 41/2018 y su acumulada 42/2018, resuelto en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte; 51/2018, resuelto en sesión de veintidós de agosto de dos mil diecinueve; y 174/2020, resuelto en sesión de once abril de dos mil veintitrés. Incluso, a proporciones guardadas, en la acción de inconstitucionalidad 44/2025 y su acumulada 46/2025, resuelta en sesión pública de diecinueve de agosto de dos mil veinticinco, se reconoció legitimación a la CNDH para impugnar reformas a la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia de reforma al Poder Judicial, simplemente porque expresó en su demanda los conceptos de invalidez y los motivos por los cuales estimó que los preceptos impugnados eran contrarios al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

ingresos o de hacienda de distintos municipios en los que se cuestionan distintos pagos de derechos por diversos conceptos¹¹.

24. Por estas razones, contrario a lo manifestado por la legislatura demandada, la CNDH está legitimada para impugnar el Decreto número 29826/LXIV/25 por el que se adiciona el artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos de Puerto Vallarta, Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinticinco en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

25. El Poder Legislativo local señala que no se vulneran los derechos humanos y constitucionales, puesto que la norma impugnada no se emitió en contravención al principio de legalidad tributaria.
26. Tales argumentos deben **desestimarse** ya que el análisis de la actualización de las violaciones a derechos humanos y constitucionales que aduce la Comisión accionante en su demanda involucra el estudio de fondo del asunto.¹²
27. Al no hacerse valer algún otro motivo de improcedencia o sobreseimiento, sin que este Tribunal Pleno advierta, de oficio, que se actualice alguno, corresponde realizar el estudio de fondo de la acción de inconstitucionalidad.

VI. ESTUDIO DE FONDO

¹¹ Por lo menos véanse las siguientes 16 acciones de inconstitucionalidad 9, 19, 179 y 183 todas de 2024; así como 4, 5, 6, 7, 15, 17, 24, 26, 32, 42, 52 y 191 todas de 2025.

¹² Se cita en apoyo la tesis P./J. 36/2004, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 865, registro digital 181395.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

28. En su primer concepto de invalidez, la Comisión accionante aduce, en esencia, que el artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, el cual prevé un cobro de un derecho “*por concepto de uso o aprovechamiento de servicios, bienes y espacios públicos municipales*”, es violatorio de las prerrogativas fundamentales de seguridad jurídica y legalidad.
29. Lo anterior, atento a que no se advierte cuál es el servicio específico que efectivamente está prestando el Municipio a las personas sujetas del tributo, es decir, la causa eficiente que lo genera. Ello, porque la norma establece que las personas extranjeras que ingresen al Municipio de Puerto Vallarta deberán pagar lo equivalente a 1.25 UMA, “*por concepto de uso o aprovechamiento de servicios, bienes y espacios públicos municipales*”. Sin embargo, dicho elemento de la contribución es sumamente abierto e indeterminado, puesto que de su literalidad se desconoce cuáles son los servicios, bienes y espacios públicos municipales a los que se refiere la norma combatida. Incluso, si fueran los siguientes: a) aquellos ya establecidos expresamente en la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, para el ejercicio fiscal dos mil veinticinco, constituye un cobro adicional a las personas extranjeras que se encuentren en el Municipio o b) aquellos servicios, bienes y espacios públicos que no generan ninguna contribución en términos de dicha ley; los mismos resultan desproporcionales para los sujetos del tributo, porque se estaría imponiendo un valor por aquellos bienes y servicios que se encuentran libres de gravamen.
30. Los argumentos planteados son esencialmente **fundados**.
31. Para explicar dicha conclusión, se expondrá (A) el parámetro de regularidad y la interpretación que esta Suprema Corte de Justicia ha

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

hecho de los artículos 14 y 16 constitucionales, para (B) enseguida evaluar la norma sujeta a control de constitucionalidad.

A. Parámetro de regularidad constitucional.

32. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido que los derechos de legalidad y seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal son respetados por la ley cuando las normas que facultan a la autoridad permiten que las personas conozcan la consecuencia jurídica de sus actos y la actuación de la autoridad se encuentre limitada y no sea arbitraria. En sentido inverso, las normas contravienen esos derechos cuando no hay una regulación del supuesto normativo o cuando habiéndola esta es deficiente¹³.
33. El principio de seguridad jurídica tutela que el gobernado jamás quede en una situación de incertidumbre jurídica ni en un estado de indefensión, por lo que el contenido esencial de dicho principio radica en que el particular “sepa a qué atenerse” respecto de la regulación normativa y la actuación de la autoridad¹⁴.
34. El principio de seguridad jurídica no implica que la ley deba señalar de manera especial y precisa un procedimiento para cada relación entre la autoridad y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y evitar que la autoridad incurra en arbitrariedades¹⁵.

¹³ **Tesis 2ª./J. 106/2017 (10ª)**, de rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES. Décima Época, Segunda Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 45, Agosto de 2017, Tomo II, página 793, registro digital 2014864.

¹⁴ **Tesis 1ª./J. 139/2012 (10ª)**, de rubro: SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE. Décima Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo1, página 437, registro digital 2002649.

¹⁵ **Tesis 2ª./J. 144/2006**, de rubro: GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

35. En la acción de inconstitucionalidad 300/2020, el Pleno sostuvo que el principio de seguridad jurídica, aplicado al ámbito legislativo, no exige que se defina cada una de las palabras y enunciados empleados en una norma, pero sí que los vocablos usados sean de uso común e indudable comprensión para los destinatarios de la disposición jurídica¹⁶, sin condicionar su constitucionalidad al hecho de que describan el significado de los vocablos utilizados en su redacción.
36. No obstante, para que ello suceda, es un imperativo que el legislador evite o disminuya la utilización de conceptos, expresiones, ideas o palabras que provoquen la imprecisión, oscuridad, ambigüedad, confusión o contradicción de las normas, ya que ello podría tener como resultado que los gobernados no tengan conocimiento de a qué atenerse o si, por el contrario, cumplen con los elementos fijados en la norma correspondiente para actuar de alguna manera precisa o ejercer determinado derecho.

B. Análisis de la norma impugnada

37. El artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta tuvo su origen en la iniciativa presentada por el propio Presidente Municipal, teniendo como única finalidad la adición de dicho artículo. En la exposición de motivos, se señala que esta disposición se enmarca en el contexto de que el turismo genera un incremento en la demanda de los servicios públicos municipales, en la infraestructura, bienes y espacios públicos; y dado que el turismo extranjero no contribuye al gasto de estos, de manera enunciativa mas no limitativa, respecto a seguridad pública, salud, aseo público, saneamiento, servicio de agua y alcantarillado, de uso y aprovechamiento de infraestructura y espacios públicos y bienes del

y su Gaceta, tomo XXIV, Octubre de 2006, página 351, registro digital 174094.

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 300/2020, resuelta por el Pleno el 18 de enero de 2022. Ver párrafo 57.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

dominio público necesarios para satisfacer las necesidades del turista extranjero, se propuso adicionar una nueva contribución para que paguen una contraprestación por los servicios que reciben o de los que se benefician durante su visita.

38. Señalando que el destino de los recursos será para el mantenimiento y mejoramiento de los espacios públicos municipales destinados a las actividades del turismo, así como para el mejoramiento de los servicios públicos municipales, principalmente al sector turístico y de manera particular: el Centro Histórico, la Franja Turística, la Zona Romántica, la avenida del Ingreso, El Malecón; así como los proyectos de protección al medio ambiente y los proyectos para la sustentabilidad de la ciudad.
39. A continuación, se transcribe un fragmento relevante de dicha exposición de motivos:

“... si bien el turismo representa para los vallartenses un importante detonante económico, también el turismo representa un incremento en la demanda de los servicios públicos municipales, infraestructura, bienes y espacios públicos, tales como seguridad pública, salud, aseo público, saneamiento, agua potable, de mantenimiento y construcción de infraestructura urbana y espacios públicos, entre otros servicios y bienes del dominio público necesarios para satisfacer las necesidades del turista, lo cual necesariamente implica que el municipio ejerza el gasto público en una mayor medida en ese específico sector.

En ese sentido, que los recursos presupuestales que requiere el municipio de Puerto Vallarta para atender esas necesidades y afrontar eficientemente esa demanda, deben incrementarse lo que sin duda se logrará ampliando el marco normativo recaudatorio municipal, mediante la creación de nuevas contribuciones en los términos de Ley a ese sector, pues resulta proporcional y equitativa que el turista pague al municipio una contraprestación por esos servicios y bienes públicos de los que se beneficia.

(...)

9.Es por lo anterior que, se propone establecer en la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2025 una nueva contribución municipal en el rubro de derechos, el cual consistirá en un derecho que pagarán las personas físicas turistas que ingresen al municipio como contraprestación por los servicios, bienes y espacios públicos municipales que usan y aprovechan durante su estancia, lo cual resulta proporcional y equitativo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

Este nuevo derecho que ahora se propone sea adicionado, únicamente aplicará al turista extranjero, ya que el turista nacional de alguna manera ya contribuye al gasto público municipal al contribuir ante el fisco federal, estatal y municipal de acuerdo con el marco jurídico tributario del país.

En tanto que las personas turistas extranjeras, si bien es cierto realizan una derrama económica importante para el municipio, no menos cierto lo es que no contribuyen a los gastos públicos municipales, de ahí que se justifica, es equitativa y proporcional, que paguen una contraprestación por los servicios que reciben o de los que se benefician del municipio durante su visita, enunciativamente mas no limitativamente de aseo público, servicio de agua y alcantarillado, seguridad pública, uso y aprovechamiento de infraestructura y espacios públicos, lo que, actualmente se garantizan de otros rubros de ingresos provenientes de contribuciones pagadas por los vallartenses o provenientes de participaciones federales, no del turismo extranjero.

El destino de este derecho será para el mantenimiento y mejoramiento de los espacios públicos municipales destinados a las actividades del turismo, así como para el mejoramiento de los servicios públicos municipales que presta el municipio, principalmente al sector turístico y de manera particular el centro histórico, la franja turística, la zona romántica, la avenida del ingreso, el malecón, así como los proyectos de protección a medio ambiente y los proyectos para la sustentabilidad de la ciudad.”[El subrayado es nuestro]

40. El texto del artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta sujeto a control, es el siguiente:

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

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

Estarán exentos del pago de este derecho las niñas y niños extranjeros menores de 14 años de edad, las personas extranjeras con alguna discapacidad, guías de turistas, operadores de tours, personal de aerolíneas, cruceros, trabajadores del ramo turístico, así como las personas

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

extranjeras que cuenten con residencia temporal o permanente en términos de la Ley de Migración.

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

41. Como se advierte, el artículo combatido establece una **contribución** que tiene la naturaleza jurídica de un “**derecho**” en términos del artículo 5º y 132, 133, 134, 135, 136 y 137 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco¹⁷, entendidos estos como las

¹⁷ **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco**
Artículo. 5.- Son Derechos, las contraprestaciones establecidas en la Ley, por los servicios que presten los Municipios en sus funciones de derecho público.
(...)
TÍTULO SEGUNDO
DE LOS DERECHOS
CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 132.- Los ingresos que por concepto de derechos obtenga el Municipio, procederán de la prestación de los siguientes servicios:

- I. Licencias, permisos y registros;
- II. Inspección y vigilancia;
- III. Inspección sanitaria;
- IV. Aseo público;
- V. Agua y alcantarillado;
- VI. Rastro;
- VII. Registro civil;
- VIII. Certificaciones;
- IX. Seguridad pública y tránsito; y
- X. Derechos no especificados.

Artículo 133.- Los derechos por la prestación de servicios que proporcionan las diversas dependencias del Ayuntamiento, se causarán en el momento en que el particular reciba la prestación del servicio o en el momento en que se provoque, por parte del Ayuntamiento, el gasto que deba ser remunerado por aquél, salvo el caso en que la disposición que fije el derecho señale cosa distinta.

Artículo 134.- El importe de las tasas o cuotas que para cada derecho señalan las leyes de ingresos municipales, deberán ser cubiertos en la Tesorería Municipal o en el lugar que al efecto señale la misma.

Artículo 135.- La dependencia o el servidor público que preste el servicio, por el cual se paguen los derechos, procederá a la realización del mismo, al presentarle el interesado el recibo oficial que acredite su pago ante la Tesorería Municipal; ningún otro comprobante justificará el pago correspondiente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

contraprestaciones establecidas en la ley, por los servicios que presta el Municipio en sus funciones de Derecho Público.

42. Ahora, el cobro que prevé está dirigido a las **personas físicas extranjeras** que ingresen al territorio que comprende el Municipio, ***“por concepto de uso o aprovechamiento de servicios, bienes y espacios públicos municipales”***. La cuota que se establece es de 1.25 UMA (unidad de medida y actualización), equivalente a \$141.42¹⁸ (ciento cuarenta y un pesos 42/100), teniendo una vigencia de trescientos sesenta y cinco días, a partir de la fecha de pago, mismo que será personal e intransferible y que el pago deberá ser cubierto a la Tesorería o Hacienda Municipal.
43. Asimismo, establece que estarán exentos de este derecho las niñas y niños extranjeros menores de catorce años, las personas extranjeras con alguna discapacidad, guías de turistas, operadores de tours, personal de aerolíneas, cruceros, trabajadores del ramo turístico, así como las personas extranjeras que cuenten con residencia temporal o permanente.
44. Finalmente, tratándose de aquellas personas físicas extranjeras que tributan localmente mediante unidades económicas que generan empleo en el municipio, el artículo establece que podrán solicitar el reembolso de este derecho.
45. Ahora bien, la Comisión promovente aduce, entre otros argumentos, que el artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto

Artículo 136.- El servidor público que preste algún servicio por el que se cause un derecho, en contravención a lo dispuesto en los artículos anteriores, será solidariamente responsable de su pago, sin perjuicio de las sanciones que procedan y la destitución de su cargo, sin responsabilidad para el Ayuntamiento.

Artículo 137.- En caso de discrepancia acerca de la procedencia o cuantía del derecho, cuando de su pago dependa la prestación del servicio o el desarrollo de una actividad, la consignación del importe fijado por el Tesorero Municipal, en los términos establecidos por las leyes fiscales, dará lugar a la prestación de dicho servicio o al desarrollo de la actividad.

¹⁸ Cálculo efectuado de conformidad con el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, que equivale a \$113.14, consultable en <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

Vallarta, en su porción normativa *“por concepto de uso o aprovechamiento de servicios, bienes y espacios públicos municipales”*, es violatorio de los derechos de seguridad jurídica y legalidad, porque no se advierte cuál es el servicio que efectivamente está prestando el Municipio a las personas sujetas del tributo, siendo que dicha porción normativa combatida es sumamente abierta e indeterminada, puesto que se desconoce cuáles son los servicios, bienes y espacios públicos municipales a los que se refiere la norma sujeta a control.

46. Este Tribunal Pleno estima que le asiste la razón a la accionante en cuanto a que la disposición analizada es contraria a los derechos de legalidad y seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que efectivamente la norma combatida incurre en una indeterminación que genera incertidumbre a las personas respecto a uno de los elementos que configuran el referido derecho y que es relevante para la cuantificación de éste, es decir, respecto a su hecho imponible o “el hecho” que el legislador local eligió como generador del tributo. Esto, porque causa incertidumbre respecto al tipo de servicio que presta el Estado, así como el tipo de uso o aprovechamiento de bienes o espacios públicos municipales que genera el cobro de la contribución denominada “derecho”.
47. Lo anterior es así, si se tiene en cuenta que dicho elemento del derecho es importante para la cuantificación de la cuota, y que al tratarse de una contraprestación por los servicios que presta el Municipio en su función de Derecho Público, cuya característica principal, es que constituye una actuación individualizada, concreta y determinada, con motivo de una relación singularizada entre el receptor y el ente estatal, lo que justifica su imposición y por ende, se exige que en la misma deba existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

48. Al respecto, este Alto Tribunal en diversos precedentes como las acciones de inconstitucionalidad 93/2020¹⁹, 51/2021²⁰, 33/2021²¹, 75/2021²², 77/2021²³ y 42/2022²⁴ ha sostenido que, para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.
49. En ese sentido, si la norma combatida prevé un cobro *“por concepto de uso o aprovechamiento de servicios, bienes y espacios públicos municipales”*, sin especificar el tipo de servicio, así como el tipo de uso o aprovechamiento de bienes o espacios públicos municipales a que se refiere, se deja abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de ese derecho, pudiéndose referir a aquellos servicios o aprovechamientos de bienes o espacios públicos ya contemplados y regulados por las leyes fiscales del municipio, como podrían ser aquellos que no se encuentran regulados y son libres de gravamen.²⁵
50. Lo anterior, sin que pase inadvertido lo señalado en la exposición de motivos, en el sentido de que el pago del referido derecho es por los

¹⁹ Resuelta el 29 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos.

²⁰ Resuelta el 4 de octubre de 2021, por mayoría de ocho votos.

²¹ Resuelta el 7 de octubre de 2021, por unanimidad de diez votos.

²² Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos.

²³ Resuelta el 18 de noviembre de 2021, por mayoría de ocho votos.

²⁴ Resuelta el 24 de octubre de 2022, por unanimidad de once.

²⁵ Estos son entendidos como aquellos servicios y uso o aprovechamiento de bienes o espacios públicos municipales no regulados por la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco y la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, para el ejercicio fiscal dos mil veinticinco. Por ejemplo, el Malecón y disfrute de sus esculturas y uso del Mirador de la Cruz, entre otras.

Las leyes fiscales municipales establecen ingresos, que por concepto de derechos obtiene los municipios. Por la prestación de los siguientes servicios: licencias y permisos de giros y anuncios; registros, inspección y vigilancia; servicio de sanidad; servicios de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición de residuos; de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales; del rastro; por los servicios que preste el registro civil; por la expedición de certificaciones; de los servicios de catastro; de las licencias de construcción, remodelación, reparación, regularización, ampliación y demolición; seguridad pública y tránsito, y accesorios de los derechos (recargos, multas, honorarios y gastos de ejecución, actualización de derechos y otros no especificados).

Sobre los derechos por el uso, aprovechamiento, goce y custodia de bienes de dominio público, son los siguientes: del espacio público; de los estacionamientos; del uso, goce, aprovechamiento o explotación de otros bienes dominio público; de los cementerios de dominio público, y de los derechos no especificados.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

servicios que prestan a los turistas extranjeros, como lo son, de manera enunciativa mas no limitativa: seguridad pública, salud, aseo público, saneamiento, servicio de agua y alcantarillado, de uso y aprovechamiento de infraestructura y espacios públicos y bienes del dominio público necesarios para satisfacer las necesidades del turista extranjero.

51. Ello, porque como ya se dijo, no queda preciso el objeto del cobro de ese derecho, ya que al tratarse de una contraprestación por los servicios que presta el Municipio en su función de Derecho Público, esta misma debe ser de manera individualizada, concreta, determinada y congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, por lo que la indeterminación en que incurre la norma daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas, ya que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado.
52. En ese sentido, es evidente que al no especificarse el objeto del derecho que se pretende cobrar en la ley, conlleva la violación al principio de legalidad y, en consecuencia, al derecho de seguridad jurídica de las personas, en tanto que no tienen la certeza sobre el servicio por el que están pagando y que no está identificado por el legislador; por tanto, existe incertidumbre sobre el evento o circunstancia que da origen a la obligación tributaria, por ende imposibilita que los contribuyentes conozcan el objeto sobre el cual deben cumplir la obligación fiscal.
53. En otras palabras, la norma controvertida transgrede el principio de legalidad porque no indica mayores directrices para establecer con certeza el hecho imponible del derecho analizado, con relación a los costos que generaría la utilización de los conceptos que se prevén en la norma sujeta a control. Maxime cuando el órgano legislativo debe conceptualizar a qué servicios, bienes y espacios públicos se refiere,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

para evitar que las personas queden en total desacierto respecto a la contraprestación que tendrían que cubrir a la autoridad exactora. En este sentido, es claro para este Alto Tribunal que la falta de definición del objeto del cobro del derecho en análisis conlleva a la violación del principio de legalidad y seguridad jurídica, por establecer un derecho impreciso, abierto, ambiguo, pues no existen parámetros que nos revelen cual es el objeto que actualiza el tributo, es decir, si se trata de servicios de telefonía, de servicios de transporte, de servicios de luz, de agua, de basura, o bienes de dominio público como museos, monumentos, etcétera, o en que dimensiones podrían ser prestados a las personas extranjeras que se encuentran en territorio municipal. Ni mucho menos se advierte el costo aproximado que representaría para el municipio esas contraprestaciones tan amplias.

54. Al respecto, de manera ilustrativa este Alto Tribunal en diversos precedentes, como en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019²⁶, determinó declarar la invalidez de diversos artículos de leyes de ingresos de diversos municipios del Estado de Morelos, los cuales, entre otros, establecían —en términos generales y sin especificar— el pago de derechos por los servicios prestados en cumplimiento a la ley de información local²⁷. Ello, por la

²⁶ Resuelto en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Ubicado en el estudio de fondo, Apartado “OCTAVO. *Las normas impugnadas violan los principios de gratuidad en materia de acceso a la información pública, legalidad y proporcionalidad*”, subtema 4. Entrega de información por cualquier otro medio o servicio no especificado. foja 69 y 70.

²⁷ Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek en contra de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado “Las normas impugnadas violan los principios de gratuidad en materia de acceso a la información pública, legalidad y proporcionalidad”, en sus partes 1, denominada “Información entregada en medios magnéticos o electrónicos proporcionados por el solicitante”, 2, denominada “Impresión por cada hoja”, 3, denominada “Reproducción de información entregada en medios magnéticos o electrónicos (disco compacto, disco versátil digital y disco de tres y media pulgadas)”, y 4, denominada “Entrega de información por cualquier otro medio o servicio no especificado”, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 27, numeral 4.3.17.02.01.03.000, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacuzac, 11, numerales 4.3.2.5.1.1, 4.3.2.5.1.2 y 4.3.2.5.1.3, y 13, numeral 4.3.4.1.1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, 22, numerales 4.3.12.1, 4.3.12.2.1.1, 4.3.12.2.1.2 y 4.3.12.2.1.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Axochiapan, 13, numeral 4.3.4.2.1.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, 19, numerales 4.3.9.4.2.2 y 4.3.9.4.2.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilac, 36, numerales 4.3.04.002.01.01, 4.3.04.002.01.02, 4.3.04.002.02.01, 4.3.04.002.02.02 y 4.3.04.002.02.03, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, 13, fracción II, inciso A), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Miacatlán, 26, fracción II, incisos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

indeterminación en que incurrían, ya que generaban incertidumbre a las personas respecto al tipo de servicio en concreto, puesto que, a juicio de la autoridad municipal, se podría requerir el pago por cualquier motivo, lo cual es excesivo o injustificado, resultando violatorio no solo del principio de gratuidad en su acceso, sino también del principio de legalidad.

55. Así, atendiendo a las consideraciones precisadas, y dado que la indeterminación impacta en la cuantificación del derecho, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil veinticinco.
56. Finalmente, dada la conclusión alcanzada, este Pleno no considera necesario analizar el resto de los argumentos esgrimidos en los conceptos de invalidez, ante la declaratoria de invalidez de la norma combatida. Apoya esta determinación el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ”**.

VII. EFECTOS

57. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena

A), B), C) y D), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocuituco, 46, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temixco, 22, numerales 4.3.12.1, 4.3.12.2.1.1, 4.3.12.2.1.2, 4.3.12.2.1.3 y 4.3.12.2.3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Temoac, 20, numerales 4.4.3.4.1.1.1, 4.4.3.4.1.1.2, 4.4.3.4.1.1.3 y 4.4.3.4.1.1.7, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yautepec de Zaragoza, 37, numeral 4.1.4.3.14.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yecapixtla y 11, numeral 4.3.2.5.1.2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatepec, todas del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de dicha entidad federativa el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

58. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil veinticinco.
59. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, esta sentencia y la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Jalisco.
60. **Exhorto al Poder Legislativo demandado.** En virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de una disposición general de vigencia anual, se exhorta al Poder Legislativo del Estado de Jalisco para que, en posteriores medidas legislativas similares a la analizada en esta resolución, en el marco de su libertad configurativa y tomando en cuenta las consideraciones de esta sentencia, se abstenga de incurrir en el mismo vicio de inconstitucionalidad.
61. **Notificación.** Deberá notificarse la presente sentencia al municipio involucrado, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuya disposición fue invalidada.

VIII. DECISIÓN

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

62. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** del artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2025, adicionado mediante el Decreto Número 29826/LXIV/25, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de febrero de dos mil veinticinco.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Jalisco, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

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

Notifíquese mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo apartándose de los párrafos del 31 al 36, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 80 Bis de la Ley de Ingresos del Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2025. El señor Ministro Espinosa Betanzo anunció voto concurrente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco y 3) determinar que deberá notificarse la presente sentencia al municipio involucrado por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuya disposición fue declarada inválida.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en 2) exhortar al Poder Legislativo del Estado de Jalisco para que, en posteriores medidas legislativas similares a la analizada en esta resolución, en el marco de su libertad configurativa y tomando en cuenta las consideraciones de esta sentencia, se abstenga de incurrir en el mismo vicio de inconstitucionalidad. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra.

El señor Ministro Presidente Aguilar Ortiz declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman los Ministros Presidente y Ponente, junto con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2025

PRESIDENTE

MINISTRO HUGO AGUILAR ORTIZ

PONENTE

MINISTRO GIOVANNI AZAEL FIGUEROA MEJÍA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

dG78FlyGOI8gLL00Jy3JHGGhKveCsxbezmMcNaoach/k=