

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
20/2021.
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.
SECRETARIA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.
COLABORÓ: YOLANDA TORRES SÁNCHEZ.**

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

V I S T O S, para resolver los autos relativos a la **Acción de Inconstitucionalidad 20/2021**, promovida por la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

- 1. PRIMERO. Presentación de la acción.** Por oficio presentado el veintisiete 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**, Presidenta de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicita la invalidez de las normas que se precisan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se señalan:
- 2. Órganos que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California.
- 3. Normas generales cuya invalidez se reclaman.** En la acción de inconstitucionalidad se impugnaron las siguientes normas generales, ambas

publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California el día veintiocho de diciembre de dos mil veinte:

- Artículo 12, fracción XVI, de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Artículo 14, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal 2021.

4. **SEGUNDO. Conceptos de invalidez.** Al respecto, se hizo valer un único concepto de invalidez que se sintetiza a continuación:

5. **Único.** Sostiene que los artículos impugnados delegan indebidamente en las autoridades del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de Baja California la facultad de determinar los elementos de diversos derechos por la prestación de diversos servicios que brinda a la población en los presupuestos que elaboren.

6. Refiere que lo anterior vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, toda vez que los componentes esenciales de las contribuciones deben estar plasmadas en la ley.

7. Considera que las disposiciones reclamadas vulneran los derechos precisados, en virtud de que permiten delegar a una autoridad administrativa la posibilidad de establecer elementos esenciales de los derechos por los servicios que prestan y no se encuentren especificados en la propia legislación, de tal forma que generen incertidumbre respecto a la determinación y forma en que las personas deben cubrir las tarifas respectivas.

8. Con el fin de contextualizar su impugnación, la demandada expone algunas consideraciones en torno a la naturaleza de las contribuciones.
9. Por otra parte, desarrolla el contenido del derecho de seguridad jurídica y de los principios de legalidad tributaria y reserva de ley.
10. Una vez precisado lo anterior, la promovente sostiene que las normas impugnadas son inconstitucionales, pues al establecer esencialmente que los demás servicios que presta el Registro Público de la Propiedad y de Comercio de Baja California causará derechos, los cuales se cobrarán de conformidad con los presupuestos que al efecto se realicen por dicha dependencia, los que en todo caso serán proporcionales al costo del servicio, habilitan a una autoridad administrativa para determinar la forma en que se recaudarán los derechos por servicios no especificados en la Ley de Ingresos estatal, al señalar que ello se realizará por medio de presupuestos de la dependencia registral.
11. Así, aduce que el legislador estatal facultó indebidamente a las autoridades del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la entidad para determinar a través de instrumentos a los que denomina presupuestos, los elementos propios de la contribución, como lo es la tarifa de derechos que deberán pagar las personas contribuyentes usuarias de los servicios brindados por dicha autoridad, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local.
12. Refiere que los derechos por la prestación de servicios registrales constituyen contribuciones por servicios de carácter público del orden administrativo acorde a su naturaleza, por lo que es necesario que los mismos cumplan con la exigencia de reserva de ley en materia fiscal.

13. Precisa que, si bien las disposiciones impugnadas señalan que los derechos por los demás servicios registrales serán en todo caso proporcionales al costo respectivo, lo cierto es que ello no es suficiente para evitar la discrecionalidad de la autoridad administrativa al momento de determinar la contribución.
14. Así, señala que de esta forma los contribuyentes no tendrán forma de conocer con claridad y sin lugar a duda los montos de las tarifas que correspondan por la prestación de los servicios que no se encuentran expresamente señalados en la legislación controvertida.
15. Refiere que de esta manera se transgrede el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de los contribuyentes, ya que no permite que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, en razón de que las personas usuarias de los servicios registrales no tendrán la certeza de a qué atenerse respecto del momento de liquidación del mismo.
16. **TERCERO. Admisión y trámite.** Por acuerdo de dos de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente tuvo por presentada la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, registrándola bajo el número 20/2021, y la asignó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, como instructor del procedimiento.
17. Por acuerdo de esa misma fecha, el Ministro instructor dio cuenta de la demanda de inconstitucionalidad, la admitió a trámite y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Baja California, para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y del Periódico Oficial de la entidad en donde conste su publicación, además se dio vista a la Fiscalía General de la República, para

que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento correspondiente, así como, a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

18. **CUARTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California.** Mediante proveído de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro Instructor tuvo por recibido el escrito y los anexos de quienes se ostentaron como Presidenta y Secretaria de la Mesa Directiva del Congreso de Baja California, y visto su contenido, previamente a decidir lo que en derecho procediera respecto a la rendición del informe, se precisó que las promoventes acudieron a este medio de control de constitucionalidad acompañando una documental para acreditar su personalidad cuya certificación no era clara.
19. Atento a lo anterior, con fundamento en el artículo 28, párrafo primero, en relación con el diverso 59, ambos de la ley reglamentaria de la materia, se previno a las promoventes para que dentro del **plazo de cinco días hábiles**, contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación de ese proveído, envíe a este Alto Tribunal copia debidamente certificada de la documentación que permita acreditar que cuentan con la capacidad para representar al Poder Legislativo de Baja California, apercibidas que, de no cumplir con lo ordenado, se decidirá sobre la presentación del informe respectivo con los elementos con que se cuenta.
20. Aunado a lo anterior, se precisó que vista la copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas en el presente medio de control constitucional, del acta de sesión de veintidós de diciembre de dos mil veinte, no se advierte la discusión respectiva, pues únicamente se señala que *“enseguida, hacen uso de la voz para manifestarse en contra los ciudadanos diputados (...) y para manifestarse a favor los ciudadanos Diputados (...)”*, por lo que se requirió al Poder Legislativo de la entidad para

que dentro del citado plazo, remitiera el Diario de Debates correspondiente, quedando subsistente el apercibimiento formulado en proveído de dos de febrero de dos mil veintiuno.

21. En proveído de veintiocho de abril de dos mil veintiuno, el Ministro Instructor tuvo por recibido el escrito y los anexos de quienes se ostentaron como Presidenta y Secretaria de la Mesa Directiva del Congreso de Baja California, a quienes se les tuvo por presentadas con la personalidad que ostentan, desahogando el requerimiento formulado mediante proveído de dieciocho de marzo del presente año, al remitir copia debidamente certificada de la documentación que permite acreditar que cuentan con la capacidad para representar al Poder Legislativo de dicha entidad.
22. De esta forma, se tuvo al Poder Legislativo del Estado de Baja California, **rindiendo su informe de manera extemporánea**, toda vez que conforme al artículo 64, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el informe debe rendirse dentro de un plazo de quince días, contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del acuerdo respectivo y, en el caso, éste transcurrió del quince de febrero al cinco de marzo de dos mil veintiuno, mientras que el escrito respectivo se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el dieciséis de marzo del citado año.
23. Luego, se tuvo a las promoventes señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, designando autorizados y delegados, y exhibiendo las documentales que acompañan al escrito de cuenta y al informe respectivo.
24. **QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.** Mediante proveído de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro Instructor se tuvo al Secretario General de Gobierno de Baja

California, a quien se le tuvo por presentado con la personalidad que ostenta, rindiendo el informe solicitado al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.

25. Por otra parte, se requirió nuevamente al Poder Ejecutivo de Baja California, para que, dentro del plazo de tres días hábiles, remitiera a este Alto Tribunal el ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial del Estado en donde se publicaron las normas controvertidas.
26. Finalmente, con copia simple del informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, se corrió traslado a la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, así como a la **Fiscalía General de la República** para que formule el pedimento que le corresponde hasta antes del cierre de instrucción; además, a la **Consejería Jurídica del Gobierno Federal**, con la finalidad de que, si consideraba que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trascendía a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondiera, hasta antes del cierre de instrucción.
27. Mediante acuerdo de veinte de abril de dos mil veintiuno, el Ministro Instructor tuvo por presentado el escrito y el anexo de la delegada del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, cuya personalidad tiene reconocida en autos, mediante los cuales cumple con el requerimiento formulado por proveído de dieciocho de marzo del año en curso, al remitir copia certificada del Periódico Oficial del Estado, en donde se publicaron las normas controvertidas en el presente medio de control de constitucionalidad.
28. En el informe el Poder Ejecutivo manifestó que los argumentos propuestos por la promovente debían considerarse infundados e inoperantes, en atención a que los artículos impugnados se apegan a lo

dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ende, al principio de legalidad tributaria.

29. Refiere que es necesario que se tome en consideración que para poder prestar el servicio de que se trata, el Estado debe desarrollar una serie de actividades, para lo que se requiere una estructura administrativa, operativa y funcional, lo que conlleva a incurrir en diversos costos, que con los que deben individualizar atendiendo al uso o consumo de cada sujeto, porque ello es lo que hace que sea un servicio divisible.
30. Considera que se debe tomar en cuenta que, para poder prestar el servicio de que se trata, el aparato estatal genera ciertos costos:
- **Directo** (son los destinados de forma inmediata al aparato administrativo que va a llevar a cabo el servicio público).
 - **Indirecto** (no están destinados de forma inmediata al centro final de la prestación del servicio de supervisión, pero son costos que deben medirse como indirectos, porque influyen de tal forma a éste).
31. Así aduce, que, tratándose de servicios públicos, éstos tienen un costo para el Estado, el cual tiene que ser individualizado al usuario del servicio de que se trate, atendiendo a su uso o consumo, considerando que el servicio que le da origen sea susceptible de ser dividido en unidades de consumo o de uso, es decir, individualizado en el contribuyente.
32. Refiere que la característica que antecede de individualización es muy importante, por cuanto a que permite determinar la cuantía atendiendo al uso del servicio prestado a cada contribuyente y, consecuentemente, el monto de la contribución a pagar.
33. Precisa que el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que el análisis de los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, tratándose de

derechos por servicios, es diverso al de los impuestos, porque en el caso de que se trata es relevante considerar la existencia de una correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio.

34. Refiere que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la proporcionalidad de los derechos dependerá de una relación de la tarifa a pagar con el costo del servicio que presta el Estado, sin que ello signifique un cálculo preciso numérico, ya que no existe ningún elemento normativo que establezca parámetro para verificar si es acorde cuantitativamente el costo del servicio con la tarifa del derecho que individualiza en cada sujeto.
35. Asegura que el equilibrio que debe existir entre el costo del servicio y la tarifa a pagar debe efectuarse mediante el establecimiento de parámetros razonables, conforme a los cuales, desde un análisis cualitativo, se establezca esa relación, en la cual la individualización del costo se efectúa en función de la intensidad del uso del servicio.
36. Señala que la intensidad del uso en el caso de derechos por servicios es un elemento relevante que debe ser considerado para el análisis de razonabilidad, ya que, al individualizarse el costo del servicio en función de la intensidad del uso o consumo, la relación entre el costo del servicio y la tarifa a pagar estará determinada porque se cumpla con el principio de justicia tributaria, consistente en que debe pagar más quien más utilice el servicio.
37. Precisa que de los preceptos cuestionados en sede constitucional tenemos que, por un acto formal y materialmente legislativo, el legislador ordinario, consideró crear una cláusula legal habilitante a la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, según se advierte de los artículos 12, fracción XVI, y 14, fracción X, de la Ley del Ingresos para el

Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, con el objeto de que: 1. Los demás servicios que presta el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, en materia de propiedad causaran derechos, los cuales se cobrarán de conformidad con los presupuestos que al efecto se realicen por esa dependencia, los que en todo caso serán proporcionales al costo del servicio, y de igual forma; 2. Los demás servicios que presta la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, en materia de comercio, causarán derechos, los cuales cobrarán de conformidad con los presupuestos que al efecto se realicen por esa dependencia, los que en todo caso serán proporcionales al costo del servicio respectivamente.

38. Añade que el legislador ordinario previendo que pueden existir diversos servicios que presta la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, en materia de propiedad y en materia de comercio, que no están clasificados en los artículos respectivos, habilita a tal Dirección sobre de conformidad con los presupuestos que al efecto se realicen por esa dependencia el costo de estos servicios, los que en todo caso serán proporcionales al costo del servicio, lo anterior pues según el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el gobernado al que se le presta un servicio por un ente público no puede estar relevado de contribuir al gasto público.

39. Refiere que la circunstancia de que diversos derechos por los servicios de la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, como son los contenidos en los artículos 12, fracción XVI, y 14, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, no puedan estar previamente determinados, pero sin embargo puedan ser solicitados por los gobernados, ha generado que en tales fracciones, el legislador ordinario haya creado el mecanismo regulador denominado “cláusula habilitante”, que constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una

materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez.

40. En ese orden de ideas manifiesta que los preceptos impugnados prevén una cláusula habilitante para los demás servicios que presta el Registro Público de la Propiedad y de Comercio causen derechos, los cuales se cobrarán de conformidad con los presupuestos que al efecto se realicen por esa dependencia, los que en todo caso serán proporcionales al costo de servicio, en elementos esenciales entendido que según el criterio de la Segunda Sala, no se puede relevar al gobernado de pago por la prestación de un servicio público, según el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual los numerales referidos tienen esa finalidad.

41. **SEXTO. Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de uno de junio de dos mil veintiuno, se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO

42. **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,¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

43. **SEGUNDO. Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴ (de ahora en adelante la “Ley Reglamentaria de la materia”) dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

¹ Constitución General

“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 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

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

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

³ Acuerdo General número 5/2013

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

[...]

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

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”.

44. En ese sentido, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California el **lunes veintiocho de diciembre de dos mil veinte**, por lo que el plazo para presentar la acción corre del martes veintinueve de diciembre de dos mil veinte al miércoles veintisiete de enero de dos mil veintiuno.
45. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se interpuso el **veintisiete de enero de dos mil veintiuno**, último día del plazo para su vencimiento, resulta inconcuso que es oportuna su promoción, de conformidad con el artículo 60 de la Ley de la Materia.
46. **TERCERO. Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para impugnar leyes expedidas por la Legislatura estatal que estimen violatorias de derechos humanos.
47. Ahora bien, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno,⁵ corresponde al Presidente de la referida Comisión su representación legal, por lo que, si quien suscribe escrito inicial de la presente acción es **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

⁵ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

“ARTICULO 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...”

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

“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.”

noviembre de dos mil diecinueve por la Presidencia y el Secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dicha funcionaria está facultada para promoverla.

48. Cabe precisar que se impugnan preceptos de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, expedida por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa, los cuales la promovente estima violatorios de los derechos de seguridad jurídica, reserva de ley y legalidad tributaria. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su representante legal.
49. Sin que obste a lo anterior, lo señalado por el Congreso del Estado de Baja California, en su informe, en el sentido de que el accionante carece de legitimación procesal porque impugna una norma meramente en materia tributaria y no una relacionada con derechos humanos.
50. En efecto, como quedó relatado en párrafos anteriores, el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional condiciona la procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la denuncia de 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.
51. Por el contrario, este Alto Tribunal ha sostenido en precedentes,⁶ que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para

⁶ Por ejemplo, el Tribunal Pleno determinó, en las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, resueltas el 4 de diciembre de 2018, 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

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, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental.

52. En consecuencia, es **infundado** el óbice procesal planteado por la autoridad emisora.

53. **CUARTO. Precisión de las normas reclamadas.** Del análisis al escrito de la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que las normas efectivamente impugnadas, señaladas como contrarias a 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 Derechos Civiles y Políticos, son los numerales 12, fracción XVI, y 14, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal dos mil veintiuno, ambos ordenamientos legislativos fueron publicados el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California.

54. **QUINTO. Causas de improcedencia.** No existiendo motivo de improcedencia diverso al hecho valer por el Poder Legislativo en el sentido de que la promovente carece de legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad, el cual fue atendido en el considerando tercero, por tener una estrecha relación con el tema de legitimación, ni advirtiendo algún otro de oficio, se procede al estudio del fondo del asunto.

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.

55. **SEXTO. Estudio de fondo.** En su único concepto de invalidez la promovente aduce esencialmente que los artículos impugnados vulneran el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, al delegar indebidamente en las autoridades del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de Baja California, la facultad de determinar los elementos esenciales de los derechos por los servicios que prestan y que no se encuentran especificados en la propia legislación, de tal forma que generan incertidumbre respecto a la determinación y forma en que las personas deben cubrir las cuotas respectivas.
56. Al respecto, sostiene que las normas impugnadas son inconstitucionales, pues al establecer esencialmente que los demás servicios que presta el Registro Público de la Propiedad y de Comercio de Baja California causarían derechos, los cuales se cobrarán de conformidad con los presupuestos que al efecto se realicen por dicha dependencia, que en todo caso serán proporcionales al costo del servicio, habilitan a una autoridad administrativa para determinar la forma en que se recaudarán los derechos por servicios no especificados en la Ley de Ingresos estatal.
57. Así, aduce que el legislador estatal facultó indebidamente a las autoridades del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la entidad para determinar a través de instrumentos a los que denomina presupuestos, los elementos propios de la contribución, como lo es la cuota de derechos que deberán pagar las personas contribuyentes usuarias de los servicios brindados por dicha autoridad, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local, para cumplir con la exigencia de reserva de ley en materia fiscal.
58. Finalmente, refiere que si bien las disposiciones impugnadas señalan que los derechos por los demás servicios registrales serán en todo caso proporcionales al costo respectivo, ello no es suficiente para evitar la

discrecionalidad de la autoridad administrativa al momento de determinar la contribución.

59. Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez es esencialmente **fundado**, por las razones que se exponen a continuación.

60. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal,⁷ dispone que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, de la Ciudad de México o del Estado, así como del Municipio en que residan, de la forma proporcional y equitativa en **que dispongan las leyes**. Es decir, se impone a los mexicanos la obligación de contribuir a los gastos del Estado; asimismo, se prevén los principios tributarios que deberán cumplir todas las contribuciones, como lo son de legalidad, equidad, proporcionalidad y destino al gasto público.

61. Ahora bien, en torno a las contribuciones, el artículo 3° del Código Fiscal de Baja California,⁸ dispone que éstas se clasifican, en impuestos, derechos y en contribuciones de mejoras, precisando además, que los recargos, las multas, los gastos de ejecución y la indemnización en caso de cheques devueltos son aprovechamientos accesorios a las contribuciones, que participan de su naturaleza, pero cuando en ese Código se hace mención a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, asimismo, que las contribuciones se regularán por las leyes fiscales

⁷ **Constitución Federal.**

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: (...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

⁸ *“Artículo 3.- Son contribuciones los impuestos, derechos y las contribuciones de mejoras. Los recargos, las multas, los gastos de ejecución y la indemnización en caso de cheques devueltos son aprovechamientos accesorios a las contribuciones, participan de su naturaleza, pero cuando en este Código se hace mención a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios. Las contribuciones se regularán por las leyes fiscales respectivas, en su defecto por este Código y supletoriamente por el derecho común.*

Son aprovechamientos los ingresos fiscales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.”.

respectivas, en su defecto por ese Código y supletoriamente por el derecho común.

62. Por su parte, el artículo 7° del Código Tributario estatal,⁹ establece que son derechos, las contraprestaciones establecidas en las leyes fiscales, por los servicios que presta el Estado, en su función de derecho público, incluso cuando se presten por organismos públicos descentralizados, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, siempre que, en este último caso, se encuentren previstos como tales en la Ley de Ingresos del Estado.
63. De lo anterior, se desprende que los derechos como contribuciones, en términos generales, pueden tener como hipótesis de causación la recepción de servicios prestados por el Estado en sus funciones de derecho público y por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público. De ahí que, para su estudio, se ha efectuado la distinción entre ambos tipos de derechos, pues en cada caso la forma de cumplir los mandatos constitucionales establecidos por el artículo 31, fracción IV, contará con características particulares.
64. Para efectos del presente asunto, cobra relevancia **el primero de los supuestos señalados**, esto es, la recepción de servicios prestados por el Estado en sus funciones de derecho público.
65. En este sentido, en el código tributario estatal se establece como hecho generador de la contribución, la prestación de un servicio por parte del Estado como sujeto de derecho público.

⁹ **“Artículo 7.-** Son Derechos las contraprestaciones establecidas en las leyes fiscales, por los servicios que presta el Estado, en su función de derecho público, incluso cuando se presten por organismos públicos descentralizados, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, siempre que en este último caso, se encuentren previstos como tales en la Ley de Ingresos del Estado.”

66. En relación con los derechos por servicios, el Pleno de este Alto Tribunal examinó la evolución de la jurisprudencia sustentada al efecto, lo cual se desprende de la tesis jurisprudencial 41/96¹⁰ siguiente:

“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA. *“Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de **un beneficio concreto** en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (“COOPERACION, NATURALEZA DE LA.”, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado (“DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES”, Vol. CXIV, 6a. Época, Primera Parte; “DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS”, Vol. 169 a 174, 7a. Época, Primera Parte; “AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO”, Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual*

¹⁰ P./J. 41/96 Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Julio de 1996. Página: 17.

los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III, del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como "las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público" (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

67. Luego, una vez establecido que los derechos son una especie de contribuciones, este Alto Tribunal también ha precisado que su causa se encuentra en la recepción de una actividad de la administración, cuya característica principal es que constituye una actuación individualizada, **concreta** y **determinada**, con motivo de la cual surge una relación singularizada entre el receptor y el ente estatal, lo que justifica la imposición.
68. Además, si bien los principios tributarios que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden aplicarse de manera igual que en los impuestos, tratándose de derechos, que es otro de los ingresos tributarios que podrá percibir el Estado, sí le son aplicables.
69. Al respecto, cabe señalar que este Alto Tribunal, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 18/2012**, en sesión de veintiocho de mayo de dos mil doce; y en la diversa **46/2019**,¹¹ en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, ha establecido que, para la cuantificación de las cuotas

¹¹ Por unanimidad de 9 votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, denominado "**El artículo 17, penúltimo y último párrafos, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, viola los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria, al establecer una contribución por la prestación del servicio de alumbrado público**", precepto publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

en el caso de los derechos por servicio, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio.

70. Lo anterior, acorde con lo dispuesto en la jurisprudencia 3/98,¹² del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al efecto señala lo siguiente:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como "las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio", lo que implicó la supresión del vocablo "contraprestación"; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

71. Luego entonces, es claro que debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera el pago, que permitirá decidir si el parámetro de medición

¹² P./J. 3/98. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VII, Enero de 1998, Página: 54.

seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que —en términos generales— la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas; por tanto, el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no para este tipo de derechos, pues para éstos debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio.

72. En este orden de ideas, resulta conveniente tener presente que este Máximo Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la naturaleza de distintos derechos cobrados por el Estado debido a la prestación de servicios a los particulares, construyendo una doctrina jurisprudencial que ha delimitado la naturaleza de éstos, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso concreto. Para ello debe considerarse la relación entre el usuario y la administración estatal, esto es, se analice cuál es **la naturaleza de la relación jurídica que subyace en la obligación de pago**, pues dependiendo de ello y de la índole de las atribuciones que desarrolla el respectivo órgano estatal al prestar el servicio que genera la correspondiente obligación de pago, se podrá advertir si surge dentro de un vínculo en el que el Estado acude investido de imperio o si bien tiene su origen en una relación de coordinación entre el Estado y los gobernados.

73. Ahora bien, específicamente por lo que hace al **principio de legalidad tributaria** contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, se ha explicado como la exigencia de que toda contribución sea creada por el Poder Legislativo y que sus elementos esenciales (sujeto, objeto, base, tasa y época de pago) estén consignados en la ley, de modo tal que el obligado conozca con certeza los elementos básicos que permitan

configurar el derecho en cuestión, y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.

74. De acuerdo con dichos criterios, el respeto del principio de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en ley para evitar:

- a) Que la fijación del derecho quede al margen de la arbitrariedad de las autoridades exactoras, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto;
- b) El cobro del derecho imprevisible;
- c) El cobro del derecho a título particular; y,
- d) Que el particular pueda, en todo momento, conocer la cuál es la cuota que se pagará por el servicio.

75. Por consiguiente, **la observancia al principio de legalidad tributaria se traduce en que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos para realizar el cálculo de una contribución.**

76. Aunado a lo anterior, es relevante para el caso tener presente lo sostenido por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, al resolver la **Acción de Inconstitucionalidad 18/2019**, bajo la Ponencia del Ministro Franco González Salas en el sentido siguiente:

“[...]

*Asimismo, este Tribunal Pleno ha determinado que la garantía de seguridad jurídica que se tutela mediante el **principio de legalidad tributaria** previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, tiene la finalidad de generar certidumbre al gobernado sobre qué hecho, acto o circunstancia se encuentra gravado, cuál será la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse, cuándo se realizará el pago respectivo a efecto de que conozca con certeza qué cargos tributarios le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra.*

Adicionalmente, este Tribunal Constitucional ha considerado que la reserva de ley que rige en la materia tributaria de nuestro orden jurídico es de carácter

relativa en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, pues es suficiente que en el acto normativo primario se contenga los aspectos esenciales de la contribución, permitiendo parte de su regulación a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

Dicho entendimiento permite que en la ley se encomiende a la autoridad fiscal o a alguna otra de carácter administrativo, la fijación de uno o más componentes de la alguna contribución, pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado, respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate.

Dichas consideraciones están sustentadas en la tesis y jurisprudencia emitidas por esta Suprema Corte, de rubro y texto siguientes.

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.¹³

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.¹⁴

*En ese sentido, el **principio de reserva legal** en materia tributaria se cumple cuando la ley contenga la regulación en detalle de los elementos de la contribución, para lo cual basta que fije los métodos, las reglas generales y los parámetros dentro de los cuales puede actuar la autoridad exactora, por lo que no cualquier remisión a la autoridad administrativa para la determinación de un sistema o mecanismo necesario para la cuantificación del tributo debe entenderse contrario a los principios de legalidad y reserva de ley, pues desde el punto de vista constitucional es aceptable que se le permita intervenir en el señalamiento de directrices o principios para fijar la base del impuesto, cuando se trata de materias técnicas o de indicadores económicos o financieros cuya expresión aritmética no pueda incorporarse al texto legal porque dependa de diversas variables y circunstancias propias del momento y lugar en que se realiza el hecho imponible o generador de la obligación fiscal.*

Es ilustrativa la siguiente jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes.

LEGALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE CUANDO EL LEGISLADOR FACULTA A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA ESTABLECER

¹³ Tesis aislada P. CXLVIII/97 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Noviembre de 1997, registro: 197375, página: 78.

¹⁴ Jurisprudencia 2a./J. 111/2000 de la Segunda Sala de la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Diciembre de 2000, registro: 190643, página: 392.

EL VALOR DE UN FACTOR DE ACTUALIZACIÓN QUE INCIDE EN EL MONTO DE LA BASE GRAVABLE O EN LA CUANTÍA DE UNA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA ACCESORIA.¹⁵

Asimismo, este Tribunal Pleno ha matizado los criterios referidos en el sentido de que si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor del legislador, permitiendo que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas, excepcionalmente, complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es que dicha posibilidad no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos, lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.

Lo anterior está sustentado en la jurisprudencia y tesis aislada, de rubro y texto siguientes.

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO.¹⁶

LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL NO TUTELA QUE LA DEBIDA DEFINICIÓN DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE UN TRIBUTO SE HAGA BAJO UN ENTORNO PROPORCIONAL Y EQUITATIVO.¹⁷

77. Una vez precisado lo anterior, en el caso, como se adelantó al inicio de este considerando, se estima que asiste la razón a la accionante en cuanto a que las disposiciones impugnadas son contrarias al principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, en tanto que indebidamente se delega a las autoridades administrativas la facultad de determinar el monto que deben pagar los contribuyentes por servicios no especificados en la propia ley de ingresos relacionados con los servicios prestados por el Registro Público de la

¹⁵ Jurisprudencia 2a./J. 155/2006 de la Segunda Sala de la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Noviembre de 2006, registro: 173912, página: 196.

¹⁶ Jurisprudencia P./J. 106/2006 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, registro: 174070, página: 5.

¹⁷ Tesis aislada P. LXXVI/2010 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, registro: 163097, página: 56.

Propiedad y de Comercio, siendo que dicho elemento esencial debe, en principio, estar claramente precisado por el Congreso local en las leyes correspondientes.

78. Así, los artículos impugnados establecen lo siguiente:

Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal dos mil veintiuno.

“Artículo 12. Los servicios que se presten en materia de la Propiedad, causarán derechos cada vez y se pagarán previamente por los interesados, con excepción de los solicitados por las Autoridades Fiscales de la Federación, Estado y Municipios, y Organismos Descentralizados, los cuales se harán efectivos a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución como parte del crédito fiscal, debiendo éstas enterarlos a la oficina recaudadora correspondiente dentro de los treinta días naturales contados a partir de la fecha de su cobro, conforme a la siguiente

[...]

XVI. OTROS SERVICIOS: Los demás servicios que presta el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, causarán derechos, los cuales se cobrarán de conformidad con los presupuestos que al efecto se realicen por esta dependencia, los que en todo caso serán proporcionales al costo del servicio.”

“Artículo 14. Los servicios que se presten en materia del Comercio, causarán derechos cada vez y se pagarán previamente por los interesados, con excepción de los solicitados por las Autoridades Fiscales de la Federación, Estado y Municipios, los cuales se harán efectivos dentro del Procedimiento Administrativo de Ejecución como parte del crédito fiscal, debiendo éstas enterarlos a la oficina recaudadora correspondiente dentro de los treinta días naturales contados a partir de la fecha de su cobro, conforme a la siguiente

[...]

X. OTROS SERVICIOS: Los demás servicios que presta el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, en materia de comercio, causarán derechos, los cuales se cobrarán de conformidad con los presupuestos que al efecto se realicen por esta dependencia, los que en todo caso serán proporcionales al costo del servicio.”

79. En efecto, de su lectura se advierte que, como lo expresa la accionante, el legislador estatal dejó abierta la posibilidad de que el Registro

Público de la Propiedad y de Comercio sea quien genere la configuración de un elemento esencial como es **la cuota de los derechos** por los “*otros servicios*” que presta dicha dependencia.

80. En ese sentido, es evidente que dejar al arbitrio de la citada autoridad administrativa la fijación de la cuota a pagar por los conceptos no previstos en las leyes fiscales para los “*otros servicios*” no especificados en la ley, conlleva la violación al principio de legalidad tributaria y, en consecuencia, al derecho de seguridad jurídica de los contribuyentes, en tanto que no tienen la certeza en el pago que deben realizar al solicitar un servicio que no está identificado por el legislador y sujeto al arbitrio de la autoridad administrativa.

81. Se sostiene lo anterior, pues este Tribunal Pleno considera que la indefinición de las disposiciones cuestionadas en la determinación de la cuota de los derechos residuales a los previstos en las primeras fracciones de ambos artículos deja un abierto margen de arbitrariedad de las autoridades administrativas para la configuración de los mismos.

82. En efecto, los artículos impugnados enunciativa, no limitativamente, al establecer los “**demás servicios**” que presta el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, pretenden incluir todos los servicios que presta el Registro Público que no están expresamente señalados en las primeras fracciones de los preceptos combatidos, y al respecto, prevén que estos “***otros servicios***” que causarán derechos, se cobrarán de conformidad con los presupuestos que al efecto se realicen por esta dependencia, **los que en todo caso serán proporcionales al costo del servicio.**

83. Sin embargo, no es posible advertir si en los presupuestos que al efecto realice esa dependencia, exista un equilibrio razonable entre la tarifa y el servicio prestado, pues ello queda a discreción de la autoridad administrativa quien no sólo establecerá la base sino también la cuota del

derecho de que se trate, sin una directriz clara al respecto, prevista en la ley.

84. De esa forma, será una autoridad administrativa, y no el legislador, quien configure a su arbitrio el vacío legislativo representado por la indefinición de las cuotas por los derechos no conceptualizados o enlistados en los artículos de la Ley de Ingresos impugnados, transgrediendo con ello el principio de reserva de ley que rige en la materia.

85. En efecto, las porciones normativas al disponer que los derechos se cobrarán de acuerdo con la tarifa que establezca el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, violan el principio de legalidad, pues basta con que dichas autoridades determinen la tasa o cuota que estimen adecuada para el pago de un derecho no conceptualizado o enlistado en la ley de ingresos, sin que medie control, directriz o condicionante alguna por parte del legislador local.

86. Lo que además genera incertidumbre jurídica en los causantes que pretendan solicitar los servicios de las dependencias relativas, pues no saben a qué atenerse respecto a las cuotas que se les cobrarán.

87. Lo anterior no significa que al Congreso local le esté prohibido facultar de manera excepcional a la autoridad administrativa la complementación de alguno de los componentes de la contribución, pues conforme a la doctrina constitucional de este Tribunal Pleno que ha sido reseñada, en nuestro orden jurídico existe dicha posibilidad por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria, siempre y cuando se establezcan en la ley los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora.

88. Consecuentemente, lo procedente es declarar la invalidez de la fracción XVI del artículo 12 y de la fracción X del artículo 14, ambos de la

Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal dos mil veintiuno, publicada el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California.

89. **SÉPTIMO. Efectos.** Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el diverso 73, todos de la Ley Reglamentaria¹⁸ de la materia, las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Baja California y se vincula a dicho órgano legislativo para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas en este fallo en el próximo año fiscal.

90. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia al Gobierno del Estado de Baja California, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la Ley de Ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

91. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

¹⁸ **Ley Reglamentaria de la materia.**

“Artículo 41. Las sentencias deberán contener: [...]”

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolució o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen.

Artículo 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. [...]*

Artículo 73. *Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”*

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 12, fracción XVI, y 14, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del Año 2021, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, de acuerdo con lo establecido en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California, y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de 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, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la precisión de las normas reclamadas y a las causas de improcedencia.

Se aprobó 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.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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 al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 12, fracción XVI, y 14, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del Año 2021, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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 séptimo, 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 resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California, 2) vincular al Congreso del Estado para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas en el próximo año

fiscal y 3) notificar la presente sentencia al Gobierno del Estado de Baja California.

En relación con el punto resolutivo 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.

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

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

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

ESTA HOJA PERTENECE A LA SENTENCIA EMITIDA EL VEINTITRÉS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2021. CONSTE.