

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE DERECHO MEXICALI
ESPECIALIDAD EN DERECHO



TEMA

LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA EN
MATERIA DE DERECHOS POR SERVICIOS EN EL ESTADO DE BAJA
CALIFORNIA.

TRABAJO TERMINAL

QUE PARA OBTENER EL DIPLOMA DE ESPECIALIDAD EN DERECHO

PRESENTA

GABRIEL ALEJANDRO IBARRA TORRES

ASESOR

MTRO. EMIGDIO JULIÁN BECERRA VALENZUELA



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

**Programa Nacional de
Posgrados de Calidad, PNPC**

Este trabajo terminal se realizó en el marco del
Programa Nacional de Posgrados de CONACYT,
inscrito en el Programa de Especialidad en Derecho
con número de registro 001862 2018-2019

Dedicatoria

Desde lo más profundo de mi alma, dedico este trabajo a las personas a quienes en justicia debo agradecimientos por vida, gracia, inspiración, apoyo y amor. En primera instancia, lo dedico y agradezco al Dios vivo y verdadero, Jesucristo, nuestro Señor, por la vida, la gracia y los dones que me ha dado, así como a la bienaventurada siempre virgen María, por su oración e intercesión a lo largo de mi camino.

Dedico mi trabajo a mis padres, Teresa y Jesús, quienes me han apoyado con casa, vestido y sustento a lo largo de mi vida y en especial durante este proyecto, con comprensión, sacrificio y amor.

Asimismo, dedico esta obra a quien ha sido inspiración y un permanente estímulo intelectual y motivacional en mi estudio y trabajo, la mujer que me ha acompañado en este tiempo con incontables muestras de cariño, amor y tolerancia, mi amada Monserrat.

Agradecimientos

Agradezco a mi asesor de trabajo terminal, Mtro. Emigdio Julián Becerra Valenzuela, por el tiempo que dedicó a guiarme con los recursos académicos y consejos propicios para completar mi investigación.

Agradezco a mis sinodales, Mtra. Gloria Araceli Navejas Juárez y Mtra. Marina Gisela Hernández García, por su tiempo de revisión, así como por sus fructíferas correcciones y consejos.

Agradezco a mis profesores de especialidad, por su labor, esfuerzo y dedicación en la transmisión y guía del conocimiento jurídico y metodológico.

Agradezco profundamente al Dr. Jorge Fernández Ruíz, por el tiempo y espacio que dedicó a mi investigación durante mi estancia de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.

Agradezco a mis compañeros de especialidad, por las amistades y trabajos en conjunto que pude desarrollar con ellos.

Agradezco a todos mis benefactores, entre ellos mis padres, novia, amigos y compañeros, y ruego que Dios los colme con todos los bienes que Él sabe que necesitan para su bien temporal y eterno.

Índice general

Índice general

Introducción	1
a) Justificación y antecedentes del tema	3
b) Delimitación del tema.....	5
c) Planteamiento del problema.....	5
d) Objetivos	7
General:	7
Específicos:.....	8
e) Cronograma	9
Capítulo 1: Actividad financiera del Estado	10
1.1 Introducción.....	10
1.2 La satisfacción pública de las necesidades de interés social.....	15
Capítulo 2: Potestad tributaria del Estado	18
2.1 Las contribuciones	19
2.2 Los derechos por servicios.....	20
2.2.1 Concepto.....	20
2.2.2 Características	22
2.2.3 Elementos	23
Capítulo 3: Límites de la potestad tributaria del Estado	25
3.1 Principios de proporcionalidad y equidad tributarias	25
3.2 Interpretación constitucional de los principios de proporcionalidad y equidad tributaria	28
3.2.1 La especificidad de la interpretación constitucional	30
3.2.2 La Constitución como decisiones políticas fundamentales ...	32
3.2.3 La interpretación constitucional y la teoría de las necesidades de interés público.....	34
Capítulo 4: Inscripción de las personas morales en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio	43
4.1 Registro Público de la Propiedad y de Comercio	431
4.2 Personas morales	47
4.3 Inscripción registral de las personas morales	

desde el punto de vista fiscal	497
Capítulo 5: Metodología	50
5.1 Diseño metodológico.....	50
5.2 Resultados obtenidos.....	542
5.2.1 Fuentes primarias	542
5.2.2 Fuentes secundarias.....	70
Capítulo 6: Conclusiones y propuestas	75
Fuentes consultadas	Error! Bookmark not defined.
Fuentes bibliográficas	80
Fuentes hemerográficas.....	83
Fuentes informáticas.....	833
Fuentes normativas.....	844
Fuentes vivas	846
Anexos	Error! Bookmark not defined.7

Introducción

Cualquier injusticia contra una sola persona, representa una amenaza hacia toda la sociedad, reza la frase popularmente atribuida al conocido barón de Montesquieu, Charles Louis de Secondat. En el mismo tenor que el planteado por el teórico de la ilustración, el presente tema de investigación se eligió teniendo como objeto de estudio una serie de derechos humanos y principios reconocidos por la Constitución mexicana, contemplados en sus artículos 4, 14, 16 y 31, fracción IV que, en lo conducente, contienen el derecho a la igualdad ante la Ley, la estricta legalidad del proceder de las autoridades públicas y la seguridad jurídica tributaria, los cuales, en substancia, se traducen en la certidumbre jurídica ante el poder tributario del Estado. Estos valores jurídicos conquistados desde antaño, de acuerdo con el análisis elaborado por Quiroz Acosta¹, han sido desde entonces considerados como elementos básicos para conformar un Estado de derecho, sin los cuales se puede siquiera pretender un mínimo de justicia para legitimar un determinado orden político² y cuya vigencia y necesidad de protección se prolongan en el tiempo como valores jurídicamente relevantes, cuyo respeto debe ser siempre una prioridad del interés social.

Dentro del sistema jurídico mexicano, “la llamada Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo en que se proclaman los fines primordiales del Estado y se establecen las normas básicas a las que debe ajustarse su poder público de imperio para realizarlos”³, por lo que en dicho magno ordenamiento los mexicanos, residentes y transeúntes en el territorio mexicano hallamos una fuente común de reglas prefijadas que el poder público tiene la obligación jurídica de

¹ Cfr. Quiroz Acosta, Enrique, *Teoría de la constitución*, 4ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2010, pp. 154-164.

² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso*, 10ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2017, pp. 7-8.

³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 20ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2009, p.281.

observar en la totalidad de su actividad política, no exceptuándose la actividad por la cual el poder público obtiene sus ingresos.

Ciertamente, como enseña el profesor Burgoa, “el Estado, si ha existido o existe, es porque tiene fines que realizar, y, a pesar de sus grandes imperfecciones, se justifica precisamente por esos fines”⁴ y para el cumplimiento de tales fines –los cuales varían de acuerdo con la voluntad política de cada Estado– éste mismo realiza diversas actividades que se encaminan a la prestación de servicios públicos, para la satisfacción de necesidades generales, y como cualquier otra entidad privada o pública, su actividad exige la utilización de medios personales, materiales y jurídicos⁵, sin embargo, dado que estos medios o recursos financieros son de tal naturaleza que permiten a los individuos satisfacer no sólo los intereses comunes, sino también los personales (incluso a expensas de los comunes), existe un gran incentivo para tener más de estos recursos y ejercer control sobre de ellos.

Por estos motivos, naturalmente se hace necesario el establecimiento de normas jurídicas que regulen la actividad recaudatoria del poder público, con la finalidad de armonizar el interés común en la satisfacción de los fines del Estado y los intereses particulares en la satisfacción de los fines propuestos por los individuos en lo personal, esto es, que la fuerza estatal no actúe irrestrictamente, sino dentro del ámbito y los límites del derecho positivo.⁶ Por esta amenaza latente de arbitrariedad, injusticia y totalitarismo, y la necesidad de prevenirla, frente a la exigencia de que el Estado exista para el bien común, los valores y principios que envuelven la certidumbre jurídica ante el poder tributario del Estado –la igualdad ante la Ley, la legalidad, la proporcionalidad y equidad tributarias,

⁴ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política: la proyección actual de la teoría general del Estado*, 23ª. ed., 2ª reimpresión, México, Editorial Porrúa, 2019, p.68.

⁵ De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 28ª. ed., México, Editorial Porrúa. 2008, p. 5.

⁶ Sánchez Hernández, Mayolo G., *Derecho tributario*, t. I, 3ª. ed., Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002, p.114.

etc.– éstos mismos valores jurídicos, su reconocimiento y tutela, como enseña García Máynez, se convierten en elementos valiosos para los sistemas jurídicos y políticos.⁷

Teniendo lo anterior en consideración, en este trabajo nos ocuparemos de estudiar la categoría jurídico-fiscal de derechos que se cobran por parte del Estado por motivo de la inscripción de personas morales en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, analizando la constitucionalidad de dicha actividad recaudatoria de conformidad con lo que enseña la doctrina constitucional, fiscal y administrativa, así como con base en los alcances protectores que la Constitución fija en materia de contribuciones.

a) Justificación y antecedentes del tema

En este apartado, lo conducente es explicar de manera detallada por qué es conveniente la realización de la investigación y cuáles son los beneficios que se espera obtener con el conocimiento a adquirir.⁸ Este trabajo parte de la necesidad de escudriñar, de manera científica, una de las maneras en que el poder público que gobierna la entidad federativa de Baja California fija cuotas por la inscripción de documentos públicos o privados en los que se constituyen personas morales, que realiza la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Gobierno del Estado de Baja California. Ello es así, debido a que el costo de dicho servicio público resulta ser *variable* bajo ciertas circunstancias⁹, lo cual hace surgir la pregunta del porqué de dicha variabilidad y su justificación, porque de tratarse de una extralimitación de las autoridades públicas en sus facultades, ello

⁷ Cfr. García Máynez, Eduardo, *Filosofía del derecho*, 17ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2015, pp. 477-479.

⁸ Olvera García, Jorge, *Metodología de la investigación jurídica: para la investigación y la elaboración de tesis de licenciatura y posgrado*, Toluca, M.A. Porrúa, 2015, p. 144.

⁹ Registro Público de la Propiedad y de Comercio > Nuestros Servicios > Inscripciones, <http://www.bajacalifornia.gob.mx/rppc/index.html>, consultado el 8/11/2018.

representaría una regresión en las relaciones entre poder público-ciudadanía, una amenaza latente del “imperio de hombres se trate de un individuo, o de una asamblea o corporación”¹⁰, enriquecimiento ilegítimo del poder público y un detrimento en el patrimonio de los particulares que no tienen obligación de soportar.

Por qué investigar: Dados los valores jurídicos estimados relevantes, se sigue que la utilidad de la investigación para el ámbito jurídico-social consiste en el análisis y valoración de una actividad por la que el Estado impone unilateralmente un tributo, que pudiera resultar en la vulneración de derechos humanos.

Para qué investigar: De igual manera, esta investigación ofrece la utilidad de plantear la propuesta de una solución a la problemática descrita, que incluso pudiera resolver problemas con relación indirecta y mayor amplitud que aquel estudiado en este trabajo.

No obstante, consideramos que la presente investigación cumple con diversas clases de utilidad: en el ámbito teórico, debido a que el fenómeno jurídico-social a investigar ha sido abordado en el campo de la ciencia jurídica desde el punto de vista de los casos que se han dado en la realidad jurisdiccional, y no tanto a manera de sistematizar sus principios, justificamos esta investigación al tener la finalidad precisamente de ofrecer al menos una sistematización básica del conocimiento acerca de los alcances protectores de los principios constitucionales bajo investigación, así como proponer una solución a la problemática desde el punto de vista legislativo. En cuanto al ámbito institucional, se investiga con tal de proveer a las instituciones principalmente legislativas, con los sustentos jurídicos y políticos con los cuales puedan ellos mismos justificar un cambio en las formas de recaudación, administración y dirección de los recursos financieros que el poder público obtiene par la satisfacción de sus fines.

¹⁰ Schmitt, Carl, *Teoría de la constitución*, trad. de Francisco Ayala, México, Editora Nacional, 1966, p. 162.

b) Delimitación del tema

El tema estará circunscrito al estudio y valoración de la actividad del órgano legislativo del estado de Baja California, llámese Congreso del Estado de Baja California, en cuanto a su observancia de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo al alcance protector que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales colegiados de circuito les han atribuido en la jurisprudencia.

En lo particular, el tema se atenderá a un estudio de la actividad legislativa en materia de las contribuciones denominadas derechos por servicios, analizando los referidos alcances protectores de los principios constitucionales aludidos, y contrastando el contenido normativo de dichos alcances, a la luz de lo que el Congreso del Estado de Baja California ha regulado en los ordenamientos aplicables en lo referente a la hacienda pública del estado de Baja California, en lo que respecta los años 2014-2019, específicamente en lo relativo al derecho que liquida la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Gobierno del Estado de Baja California, por el servicio de inscripción de documentos públicos o privados por los que se constituyen personas morales.

c) Planteamiento del problema

Con el objeto de obtener un planteamiento del problema claro y eficaz, resulta útil desentrañar las siguientes consideraciones que motivan la presente investigación, que incluyen los síntomas del problema:

1. El Estado mexicano es una institución que se fija fines de interés común.
2. Para la satisfacción de sus fines, el Estado mexicano necesita emplear medios personales, materiales y jurídicos.

3. Para la consecución de los medios para satisfacer sus fines, el Estado mexicano se relaciona con los ciudadanos, quienes tienen la obligación de contribuir al gasto público, por lo que existen normas jurídicas que regulan dichas relaciones.
4. Los términos y limitaciones de la manera en que el Estado mexicano se relaciona con los ciudadanos para la consecución de los medios o recursos financieros a través de las contribuciones, se encuentran establecidos fundamentalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹
5. La misma Constitución prevé la facultad de los congresos de los estados federados –en el caso que nos concierne, el Congreso del Estado de Baja California– de establecer las contribuciones para solventar el gasto público local¹², de conformidad con el sentido y los alcances protectores de las normas constitucionales.¹³
6. El sentido y los alcances protectores de las normas constitucionales en materia de contribuciones no se encuentra explicitado en el texto constitucional, sino que se encuentra contemplado de manera general en

¹¹ “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece [...]” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 (México: Cámara de Diputados), artículo 1, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150519.pdf, consultado el 05/30/2019.

¹² “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.” *Ibidem*, artículo 124.

¹³ “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión [...]” *Ibidem*, artículo 133.

principios normativos, entre estos, los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

7. Tras una indagación preliminar, se observa que la liquidación de los derechos por la inscripción de documentos públicos o privados por los que se constituyen personas morales, que realiza la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Gobierno del Estado de Baja California, varía dependiendo de las circunstancias.

Por lo tanto y a fin de establecer una primera interrogante base de la presente investigación, con la debida delimitación, se desarrolla la siguiente pregunta:

¿De qué manera se ven afectados los derechos humanos de los contribuyentes que solicitan la inscripción de documentos públicos o privados por los que se constituyen personas morales ante la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, ante la variante liquidación de los derechos establecidos para dicho servicio público, dentro de las Leyes de Ingresos del Estado de Baja California para los años 2014-2019?

d) Objetivos

General:

Analizar la constitucionalidad de la actividad legislativa del Congreso del Estado de Baja California, en la fijación de las cuotas para liquidar los derechos por el servicio de inscripción de documentos públicos o privados por los que se constituyen personas morales, en las Leyes de Ingresos del Estado de Baja California de los años 2014-2019 de conformidad con el objeto real de servicio público prestado, y proponer una solución que constriña a los legisladores a respetar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias en materia de derechos por servicios.

Específicos:

- Desarrollar un estudio básico de la actividad financiera del Estado, en el cual se puntualicen los avances doctrinales y jurisprudenciales respecto de los alcances protectores de los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad tributarias en materia de derechos por servicios, con el cual se puedan definir criterios jurídicos para valorar su constitucionalidad.
- Exponer y analizar la legislación en materia tributaria aplicable al cobro de derechos por el servicio de inscripción de documentos públicos o privados por los que se constituyen personas morales en Baja California, así como el procedimiento seguido por la Dirección de Registro Público de la Propiedad y de Comercio.
- Valorar la constitucionalidad de los derechos fijados por el Congreso del Estado de Baja California para la inscripción de documentos públicos o privados por los que se constituyen personas morales, posterior al contraste del contenido de la legislación aplicable al cobro de tales derechos, de acuerdo con los criterios jurídicos definidos en el trabajo de investigación.
- Proponer medidas que constriñan a los legisladores a respetar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias en materia de derechos por servicios.

e) Cronograma

TIEMPO (ciclo 2018-2019)						
Etapas de la investigación	Primer semestre			Segundo semestre		
	Agosto-Septiembre	Octubre-Noviembre	Diciembre	Enero-Febrero	Marzo-Abril	Mayo-Junio
Recopilación del material de investigación	X			X	X	
Movilidad estudiantil				X		
Proceso de elaboración de Protocolo de investigación	X	X	X			
Análisis del material de investigación y redacción. (fichas)		X				
Presentación final protocolo de investigación			X			
Aprobación de protocolo de investigación, visto bueno de asesor			X			
Análisis de información para primero y segundo capítulo				X		
Inicio de redacción primer capítulo				X		
Borrador de primer y segundo capítulo.				X		
Presentación y revisión de primer y segundo capítulo con asesor de trabajo terminal				X		
Inicio de tercero y cuarto capítulo					X	
Presentación formal de avances de trabajo terminal			X		X	
Revisión de todos los capítulo, conclusiones y propuestas con asesor de trabajo terminal						X
Se entregaran las conclusiones finales, primera revisión formal de borrador de trabajo y correcciones.						X
Entrega final de trabajo terminal						X
Coloquio final de trabajo terminal y defensa.						X

1 Actividad financiera del Estado

1.1 Introducción

Con el fin de dar satisfacción al primero de los objetivos específicos de la presente investigación, se desarrollará un marco teórico que incluya las categorías jurídicas que de manera directa e indirecta influyen en la resolución de la problemática planteada, incluso como soporte a nivel básico o fundamental. En ese sentido, dicha problemática no puede ser resuelta sin antes desarrollar un estudio respecto de la actividad del gobierno por la cual se hace acreedor de las contribuciones con las que financia el cumplimiento de sus fines, a la luz del Estado de Derecho. Por este motivo, se estima conveniente penetrar en las razones de ser del Estado (y el Derecho) que pudiesen condicionar los límites de su actuar con respecto a la población, en materia de derechos por servicios.

Se cree por algunos que el problema al que el Derecho –un sistema de reglas de conducta humanas necesarias para la convivencia ordenada y cooperación social– intenta dar solución únicamente se puede plantear si se presentan ciertas condiciones: en primera instancia, por más obvio que parezca, es necesario que en un contexto dado –*e.g.* una isla previamente inhabitada– se presente más de una sola persona. Es decir, si solamente encontramos en la isla al individuo llamado Pedro, para él no tiene sentido formularse la pregunta sobre qué conductas pueden y deben ser legítimamente confrontadas con el uso de la fuerza, por inobservancia de la norma. Naturalmente, dicho problema únicamente se presente si al menos una segunda persona, Pablo, es introducido a la isla. Pero incluso, en ese contexto, las normas sobre convivencia ordenada y cooperación, exigibles al menos en el fuero externo, son en gran medida irrelevantes mientras no se presente el fenómeno de la *escasez*.

Supongamos ahora que la isla de Pedro y Pablo se trata de un “Jardín del Edén”, en donde los bienes materiales existen en sobreabundancia, de tal manera que cualquier cosa que pudiéramos considerar un bien material es tan “libre” como regularmente es “libre” el aire que respiramos todos. En tal contexto, haga lo que

haga Pedro con estos bienes sobreabundantes, sus acciones no tendrían repercusiones sobre su propio suministro futuro de bienes, ni tampoco sobre el suministro presente o futuro de los mismos bienes de Pablo. Por estos motivos, Pedro y Pablo, como razona el filósofo y economista de la Escuela Austriaca, Hans-Hermann Hoppe, únicamente pueden tener un conflicto si los bienes que ellos pretenden utilizar como *medios* para satisfacer sus necesidades y deseos son escasos (limitados), y sólo con esas condiciones se manifiesta la necesidad de formular reglas que hagan posible la convivencia y cooperación ordenada y libre de conflictos entre Pedro y Pablo.¹⁴

Las personas humanas son seres que (quizás no exclusivamente) utilizan bienes materiales o físicos como *medios* para satisfacer ciertos de sus *finés* (necesidades y deseos), es decir, como nota el ilustre filósofo de la acción humana, Ludwig von Mises, son seres *actuantes*.¹⁵ Frente a dicha necesidad de naturaleza humana, nos encontramos con dos realidades fundamentales sobre la vida, las cuales influyen no sólo en la vida personal de los individuos, sino inevitablemente también en la social: (1) que “una misma cosa (física) no puede estar en dos espacios al mismo tiempo” y (2) que “dos cosas (físicas) no pueden ocupar el mismo espacio”.¹⁶ Estas dos realidades, acompañadas de la naturaleza actuante del ser humano, nos presentan la “receta” para el conflicto social, en siguiente tenor: Debido a que los seres humanos utilizan cosas físicas como *medios* para satisfacer sus *finés* (necesidades y deseos), en tanto Pedro desee

¹⁴ Cfr. Hoppe, Hans-Hermann, *The economics and ethics of private property: studies in political economy and philosophy*, 2a ed., Auburn, Ludwig von Mises Institute, 2006, p. 381 y ss., https://mises-media.s3.amazonaws.com/Economics%20and%20Ethics%20of%20Private%20Property%20Studies%20in%20Political%20Economy%20and%20Philosophy_3.pdf, consultado el 01/03/2019.

¹⁵ Mises, Ludwig von, *Human action: a treatise on economics*, Auburn, Ludwig von Mises Institute, 1998, p. 11, https://mises-media.s3.amazonaws.com/Human%20Action_3.pdf, consultado el 01/03/2019.

¹⁶ Hoppe, Hans-Hermann, *Democracy, the god that failed: the economics and politics of monarchy, democracy and natural order*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2001, p. xvi, <https://mises.org/library/democracy-god-failed-1>, consultado el 01/03/2019.

utilizar la cosa *X* como medio para satisfacer su fin *A* y Pablo desee utilizar la misma cosa *X*, pero como medio para satisfacer su fin *no-A*, surge la posibilidad de un conflicto de naturaleza social (por virtud de su interacción social) entre ambos. Lo anterior es así, toda vez que, en el caso supuesto, la misma cosa *X* no puede estar en dos espacios al mismo tiempo para utilizarse como medio para satisfacer dos fines o intereses diversos e incompatibles de manera simultánea. En virtud de esta realidad presente para la humanidad, ha sido atractivo para los estudiosos de los asuntos que envuelven a la sociedad y la política, encontrar aquel conjunto de reglas que les permita a los seres humanos alcanzar una convivencia ordenada y la cooperación social, en concordancia con un sistema que asegure su cumplimiento.

Concretizando ciertas de las categorías referidas y sus derivados, según Francesco Carnelutti¹⁷, “*interés* significa una posición del hombre, o más exactamente: la posición favorable a la satisfacción de una *necesidad*.” La posesión del alimento o del dinero, explica el catedrático, es ante todo un *interés*, porque quien posee uno u otro está en condiciones de satisfacer su necesidad del hambre o nutrición. Continúa explicando, como hemos apuntado, que los medios para la satisfacción de las necesidades humanas son los *bienes*. Y si se ha dicho que *interés* es la situación de un hombre, favorable a la satisfacción de una *necesidad*, esa situación se verifica, pues, con respecto a un bien: *hombre* y *bien* son los dos términos de la relación que denominamos *interés*. *Sujeto* del interés es el hombre, y su objeto es el *bien*. El ilustre académico italiano explica que con el fin de evitar el error de utilizar las voces de “bien”, “interés” y “necesidad” como una situación única, es necesario aclarar:

Todas las necesidades son individuales. La necesidad es una actitud del hombre, en singular; no existen necesidades de la colectividad como tal. Cuando se habla de necesidades colectivas, se emplea una expresión traslaticia, para significar necesidades que son sentidas por todos los individuos pertenecientes a un grupo dado. Existen, en cambio, intereses individuales e intereses colectivos. [...] Hay

¹⁷ Carnelutti, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, t. I, trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo, Irapuato, Editorial Orlando Cárdenas V., s.f., p. 11.

[...] intereses individuales, cuando la situación favorable para la satisfacción de una necesidad puede determinarse respecto a un individuo tan sólo. Existen, en cambio, intereses colectivos, cuando la situación favorable a la satisfacción de una necesidad no puede determinarse sino respecto a varios individuos a la vez.¹⁸

Ahora bien, en tanto la vida en común ha requerido de aquel conjunto de reglas referido con anterioridad, como instrumento de cohesión social, su existencia se ha reputado como una necesidad cuya satisfacción no puede determinarse sino respecto a la generalidad de (si no es que todos) los individuos de un grupo social, es decir, una necesidad de *interés social*, con la que los individuos de dicho conglomerado se identifican y reconocen como mutuamente provechosa, así como adecuada para la permanencia de la vida en común, que ha sido preferida por sobre la vida de aislación auto-suficiente.¹⁹

Sin embargo, como aludimos, no es únicamente necesario conocer aquellas reglas cuya observancia permitiría que los implicados eviten conflictos que de otra manera serían inevitables y así acercarse al ideal de la convivencia ordenada y la cooperación social, sino que, en vista de que existen personas que sencillamente no desean en todo momento evitar el conflicto social –antes, desean perseguir su propio interés incluso a costa de la convivencia ordenada– como la experiencia histórica humana enseña, se vuelve igualmente una necesidad de la organización social la implementación de un sistema en el que, más allá de las normas establecidas para la paz y cooperación sociales, exista también un poder dedicado a mantener su cumplimiento y que sea capaz de hacerlo dentro de los límites que dicha organización supone, mediante los atributos necesarios para la realización de los fines colectivos.²⁰ Dicho en modo distinto, debido a que el quebrantamiento de las normas que propician la convivencia ordenada y cooperación social es una posibilidad no tan solo pensable –sino que la experiencia lo verifica de tiempo a tiempo– la sociedad que sostiene a tales normas como dignas de cumplirse, debe

¹⁸ *Ibidem*, p. 12.

¹⁹ Villegas, Héctor B., *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, 8ª ed., Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2002, p. 3.

²⁰ Vizcarra Dávalos, José, *Teoría general del proceso*, 14ª ed., México, Editorial Porrúa, 2018, p. 2.

contar con un mecanismo sistemático de legítima autodefensa en contra de quienes actúan en contravención de los valores de paz y coordinación sociales perseguidos por la sociedad, tal como se manifiestan en el orden normativo que se ha ideado para su sostenimiento. Entonces, el fundamento de este poder debe ser, en última instancia, *el uso legítimo de la fuerza* de parte de quienes ejercen dicho poder en un contexto social determinado, siempre que la fuerza, ahora llamada *pública*, se vuelve instrumento necesario, proporcional y razonable para prevenir y detener las violaciones al orden jurídico, así como para resarcir sus daños y procurar que los actos sancionables no se repitan en el futuro.

Históricamente, observamos que la premisa básica para cumplir con lo anterior se ha estimado como la esencial *monopolización* de la fuerza legítima, generalmente por parte de los sectores de la sociedad que a través de la historia se han consolidado como clase dominante debido a sus cualidades de sabiduría, virtud, valor y control económico en un tiempo; la fuerza bruta, extorsión, engaño y otros vicios en otro, o una gris combinación de los anteriores. Con el tiempo, aquella institución o ente que ejerce el monopolio de la fuerza pública fue denominado *Estado*, que Fernández Ramírez define de la siguiente manera:

[...] entiendo al Estado como: El sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y a un gobierno soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante de conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra y otras de sus partes.²¹

Así pues, manifestándose respecto del contenido del pensamiento jurídico-político que se tiene en un determinado tiempo y lugar, en su concepto de Estado²², el profesor Fernández Ruíz nota un cierto dinamismo volitivo entre las fuerzas reales de un contexto social, cuyo desenlace resulta en el establecimiento de los objetivos perseguidos por la entidad estatal, los cuales han cambiado en el

²¹ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo: acto y procedimiento*, México, Editorial Porrúa, 2017, p. 18.

²² *Idem.*

transcurso de la historia, de conformidad con la visión que se ha tenido respecto de las necesidades que deban ser satisfechas por el ámbito público.

Por otro lado, en la visión de Schmitt, el Estado se trata de la “piedra angular” por virtud de la cual el Derecho pasa como puro pensamiento del plano ideológico hacia la realidad como fenómeno terrestre. Para Schmitt, entonces, el sentido del Estado, por sus atributos, radica exclusivamente en la tarea de realizar el Derecho, forzando un estado en el mundo exterior que corresponda en la medida de lo posible con las exigencias del pensamiento jurídico-político que se tenga sobre el comportamiento del hombre en lo individual y frente al colectivo.²³

1.2 La satisfacción pública de las necesidades de interés social

En un principio, consideramos que el mantenimiento de los valores de convivencia ordenada y cooperación social en la forma prevista por un orden jurídico (mediante la actividad estatal de legislación, policía, seguridad nacional y jurisdicción), es la necesidad de interés social primigenia, no obstante, la conveniencia de utilizar el monopolio de la fuerza pública como medio para la satisfacción de otras necesidades humanas fue notada prontamente, presuntamente porque “la iniciativa privada no siempre le ha interesado o no ha podido asumir la prestación de servicios que requiere la comunidad para satisfacer sus necesidades”²⁴ y, transformada de esta manera la concepción de los fines del Estado, fue puesta en efecto en el ámbito de la función administrativa, mediante la noción de *servicio público*.²⁵

En lo relativo a esta investigación, como será demostrado en lo sucesivo, estos servicios públicos –definidos por Fernández Ruíz como “toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, de manera

²³ Schmitt, Carl, *El valor del estado y el significado del individuo*, trad. Celestino Pardo, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, p. 38.

²⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, *op. cit*, p. 368

²⁵ *Ibidem*, p. 365.

uniforme, regular y continua, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, en beneficio indiscriminado de toda persona”²⁶ – vienen a constituir el principio sobre el cual el Estado cobra derechos por servicios, y la teoría que sobre los servicios públicos se sostenga influirá necesariamente en las formas de su financiación.

Debido a que las necesidades a cuya satisfacción se ha dedicado el Estado históricamente no han permanecido las mismas, sino que han sido mayores o menores dependiendo del contexto social y temporal de cada unidad política, conviene introducir una distinción mayor entre *intereses*. No sólo hablamos ahora entre necesidades de interés individual y colectivo, sino de necesidades de interés *público*. Por un lado, como hemos notado con Carnelutti, tenemos las necesidades cuya situación favorable para su satisfacción puede determinarse respecto a un individuo (interés individual) y, por otro, necesidades cuya situación favorable para su satisfacción no puede determinarse sino respecto a varios individuos a la vez (interés colectivo), sin embargo, ambos tipos de intereses (individuales y colectivos), en principio, pueden ser satisfechos tanto por la iniciativa privada como la pública; serán entonces, de interés *público* aquellas necesidades –tanto de interés individual como colectivo– cuya satisfacción por parte del respaldo eventual del monopolio sobre la fuerza pública que posee el Estado, ha sido preferido por la generalidad, por sobre la satisfacción de parte de la iniciativa privada. En este sentido, Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza, citando a José Ortiz Díaz, manifiestan:

Una necesidad es pública –dice José Ortiz (sic) Díaz– cuando el interés de todos los miembros de la colectividad personificados en el Estado, requiere que se provea la misma por él. Por eso debe decirse que la Administración, más que satisfacer necesidades de interés general o colectivo, satisface necesidades públicas, aquellas previamente consideradas así por el legislador.²⁷

²⁶ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 6ª ed., México, Editorial Porrúa, 2014, p. 70.

²⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, *op. cit.*, p. 28-29

Si bien, en un sentido amplio, toda actividad que el Estado presta a los gobernados es un *servicio*, y por tratarse del él se pudiera reputar como *pública* dicha actividad, no obstante, sin detenernos en el desarrollo histórico y geográfico del concepto de servicio público, notamos que no toda actividad del Estado tiene la característica de *servicio público*, sino únicamente una parte de la actividad o función administrativa²⁸: aquella parte que se encarga de la satisfacción de necesidades que resultan de la vida del hombre en comunidad²⁹ y que cuyo servicio se ha estimado que debe ser prestado con el respaldo eventual del monopolio [regulado jurídicamente] del Estado sobre la fuerza pública (procedimiento de derecho público), en lugar o a la par de la iniciativa privada (de interés público). En estos sentidos, el autor argentino Villegas Basavilbaso define al servicio público de la siguiente manera: “[Servicio público es] toda actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas (incluso individuales) por un procedimiento de derecho público.”³⁰

Aunque los servicios públicos son para todos, nos dice, debe notarse que existen distinciones en los mismos, que ha adoptado la doctrina y la jurisprudencia. Por un lado, tenemos servicios públicos que, en lo particular, tienen como objeto necesidades cuya situación favorable para su satisfacción puede determinarse respecto a un individuo (interés individual) *con exclusión del interés colectivo*; la que puede determinarse respecto a un individuo, *que son de interés colectivo*, así como servicios que encierran necesidades cuya situación favorable para su satisfacción no puede determinarse sino respecto a varios individuos a la vez o a los individuos como colectividad.³¹

²⁸ *Ibidem*, p. 366.

²⁹ *Ibidem*, p. 370.

³⁰ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, t. III, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1951, p. 49.

³¹ En resumen, tenemos tres clases de servicios públicos: 1) Aquellos cuya situación favorable para la satisfacción de la necesidad puede determinarse respecto a un individuo, *con exclusión del interés colectivo*; 2) Aquellos cuya situación favorable para la satisfacción de la necesidad puede

Concibiendo que el Estado realiza estas actividades para la ejecución de sus finalidades, es lógico, como enseña De la Garza, que el Estado deba emplear recursos materiales, humanos, financieros, jurídicos, etc., para lograr el cumplimiento de dichos fines, por lo que uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa del Estado lo será aquel por el que gestiona sus intereses económicos³² y, en particular, mediante el cual los *obtiene*, que es lo que consiste la actividad financiera del Estado.

2 Potestad tributaria del Estado

El siguiente punto que debe analizarse corresponde al estudio de la potestad tributaria del Estado, el cual servirá para delimitar la perspectiva tributaria dentro del Estado Constitucional de Derecho, que excluye que puedan ser cobradas las contribuciones de cualquier manera imaginable, sin adherirse a la razonabilidad y prohibición de arbitrariedades que supone este Estado de Derecho. Para tal efecto, en este capítulo se analizará la naturaleza de las contribuciones, así como de los derechos.

Entre las formas en que el Estado se allega de los recursos con los cuales financia sus actividades –por ejemplo, la prestación de los servicios públicos– encontramos aquellos que obtiene en uso de lo que la doctrina llama *potestad o poder tributario del Estado*. La potestad tributaria del Estado se entiende como la facultad de la que aquel es titular, mediante la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas³³, incluso, como bien se sabe, aun en

determinarse respecto a un individuo, *que son de interés colectivo*; 3) Aquellos servicios cuya situación favorable para la satisfacción de la necesidad no puede determinarse sino respecto a varios individuos a la vez o los individuos como colectividad.

³² De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, p. 5

³³ *Ibidem*, p. 207.

contra de la voluntad del contribuyente en lo específico, con arreglo al Derecho fiscal³⁴, mediante las llamadas contribuciones.

2.1 Las contribuciones

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nota Sánchez Hernández, no encontramos una definición propia de contribuciones, ni tampoco en el Código Fiscal de la Federación, sin embargo, tomando en cuenta sus características y diversas formas de manifestarse, las define como “prestaciones [...] establecidas en la ley a cargo de las personas [...] que deben enterarse al ente público con facultades para recaudarlas y que se destinan a satisfacer los gastos públicos en general o los fines específicos que en la misma ley se precisen.”³⁵ Es decir, son aquellos recursos que el Estado, en ejercicio de su potestad tributaria, obliga a los gobernados a entregar, como uno de los medios para solventar sus actividades –e.g. la satisfacción de las necesidades de interés público.

La doctrina tradicional³⁶ sobre la clasificación de las contribuciones nos indica que existen tres clases de contribuciones: 1) los impuestos, 2) los derechos (o tasas) y 3) las contribuciones especiales, que a su vez se dividen en a) aportaciones de seguridad social y b) contribuciones de mejoras. Por su parte, el Código Fiscal de la Federación, artículo segundo, clasifica las contribuciones de la

³⁴ Ortega Carreón enseña que el Derecho fiscal es aquella parte del Derecho financiero “que establece las disposiciones necesarias para dotar legítimamente al Estado de los ingresos públicos derivados de las contribuciones compulsivas a cargo de los gobernados, instituyendo un vínculo jurídico impositivo-económico entre éstos y los distintos órdenes de gobierno, y fijando las bases, temporalidad y marco jurídico al que han de someterse dichos órdenes para la captación, recaudación, control, administración y fiscalización de los recursos obtenidos por concepto de contribuciones, para su debida aplicación y distribución.” Ortega Carreón, Carlos Alberto, *Derecho fiscal*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 2015, p. 17.

³⁵ Sánchez Hernández, Mayolo G., *op. cit.*, pp. 280-281.

³⁶ Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho fiscal mexicano*, 8ª ed., México, Editorial Porrúa, 2011, p. 260.

siguiente manera: “Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos [...]”, es decir, desglosa las contribuciones especiales contempladas por la doctrina.³⁷ Con todo, la presente investigación se delimita a la segunda clasificación: los derechos.

2.2 Los derechos por servicios

2.2.1 Concepto

Los derechos, también llamados derechos por servicios y en otros países iberoamericanos *tasas*, son una especie de contribución que no ha sido definida legalmente con demasiada precisión, sino que, al haber variado históricamente el alcance de su concepto, se puede opinar que se trata de una definición “parchada”: “Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”³⁸

En un intento de arribar a una definición que contenga un enfoque en los elementos que componen el concepto de derechos, Sánchez Gómez propone:

[...] son contribuciones [...] que deben cubrir al Estado las personas [...] que alcancen los beneficios directos o particulares por los servicios públicos que les

³⁷ Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981 (México: Cámara de Diputados), artículo 2, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_160519.pdf, consultado el 02/03/2019.

³⁸ *Idem.*

presta o por usar, disfrutar o disponer de los bienes del dominio público en los casos y condiciones que así lo marque la legislación respectiva.³⁹

Dicho de otro modo, los derechos por servicios son aquellas contribuciones que deben cubrir los gobernados al Estado por el beneficio personal o directo de los bienes o servicios públicos que conforme a la ley puedan gozar los particulares a cargo de la administración pública, mediante un procedimiento de Derecho público.

Los servicios públicos, continúa Sánchez Gómez, pueden ser aquellos en que el Estado ejerce el monopolio o simplemente aquellos que por disposición legal generen la contribución al presentarse los particulares, como pueden ser los relativos a servicios migratorios, expedición de documentos de identificación, licencias, permisos, servicios registrales, avalúos, correos, suministro de agua potable y electricidad etc. Por otro lado, los bienes del dominio público que generan el pago de derechos son aquellos que se catalogan por la Constitución Federal y la Ley General de Bienes Nacionales como inalienables, imprescriptibles e inembargables, y se dividen en: bienes de uso común y los destinados al servicio público (bosques de propiedad nacional, la flora y la fauna marítima, la zona marítima terrestre, las playas de los mares territoriales, las aguas marítimas interiores, la zona económica exclusiva, la plataforma continental, los muelles, las salinas de los mares, carreteras y puentes federales, aeropuertos, aguas nacionales, el espacio aéreo, los hidrocarburos, los minerales del subsuelo, entre otros). La Constitución y la ley determinan en cada caso la posibilidad y las condiciones del su uso por parte de los particulares.⁴⁰

En cuanto al criterio para determinar qué servicios públicos deben ser sufragados con los derechos, Margáin Manautou comenta que es difícil precisar todos estos servicios, principalmente por la fluctuación entre las distintas unidades políticas financieramente independientes en lo relativo a qué servicios públicos divisibles se consideran que satisfacen alguna necesidad de interés social. No

³⁹ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, p. 303.

⁴⁰ *Idem.*

obstante, para comenzar a dar algún sustento teórico a este punto, comenta que es posible proponer ciertos servicios públicos por los que no es recomendable que el Estado exija el pago de derechos. Menciona dos tipos: primero, aquellos en que el pago de gravamen representaría un “estorbo” para la finalidad que el Estado busca con la prestación del servicio.

Así pues, existen servicios públicos divisibles⁴¹, por ejemplo, la administración de justicia, en los que aun cuando se exigiese a los usuarios del servicio (o beneficiarios de la función pública) una suma mínima, comparada al costo real del servicios que se les ha prestado, indubitadamente que ería un estorbo para la consecución del bien común que el Estado persigue con el mismo. El segundo tipo de servicios por los cuales no es recomendable que no se exija el pago de derechos, según Margáin Manautou, se presenta cuando el acto de “consumo” de los servicios sea consecuencia forzosa (o casi forzosa) del cumplimiento de obligaciones públicas, por ejemplo, para el cumplimiento de la obligación pública o cívica de votar en las elecciones (excepción hecha de aquellas obligaciones que están relacionadas con actividades lucrativas).⁴²

2.2.2 Características

Prosiguiendo con el tema, para identificar los rasgos particulares de los derechos y, consecuentemente, desentrañar su naturaleza para efectos de conocer en qué manera debe aplicarse la ley con respecto a esta contribución, Sánchez Gómez advierte que es necesario identificar sus características, sobre todo para diferenciar los derechos por servicios de otra clase de ingresos tributarios que percibe el Estado en sus funciones de Derecho Público, a saber:

- a) Son contribuciones, debido a que se estatuyen en la ley como manifestación de la potestad tributaria del Estado y, por ello, su

⁴¹ Véase 3.2.3.

⁴² Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, 22ª ed., México: Editorial Porrúa, 2014, p. 113.

establecimiento es unilateral, ya que no se requiere del consentimiento del contribuyente en particular para definir este tipo de aportaciones que vienen a sumarse a los ingresos públicos.

- b) Su pago es obligatorio, debido a que no queda al arbitrio de los sujetos contribuyentes pagar o no la prestación tributaria respectiva, de modo que una vez actualizado el hecho generador de la contribución, el Estado podría exigir su pago incluso en forma coactiva, mediante el instrumento denominado procedimiento administrativo de ejecución (PAE).
- c) El hecho generador de la contribución es el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público disfrutables por ley, o la recepción de los servicios públicos que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público.
- d) Su pago es generalmente en dinero y, como medio para garantizar dicho pago, en la práctica el Estado condiciona la prestación, uso o aprovechamiento del servicio público o bienes de dominio público, respectivamente, a dicho pago, salvo los casos que la ley mandate que el pago deba ser posterior.
- e) Debe fundarse en una ley, es decir, los elementos de la obligación contributiva –sujetos activo y pasivo, objeto, base, cuota (o tarifa), forma y periodo de pago, exenciones y todo lo relativo a la determinación y exigibilidad del gravamen– deben quedar expresamente definidos en la legislación fiscal de cada orden de gobierno que los regule.⁴³

2.2.3 Elementos

La doctrina fiscal establece que todas las contribuciones cuentan como ciertos elementos comunes a todas, que son:

⁴³ Cfr. Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, pp. 309-320.

- a) Sujeto activo, que es el acreedor de la contribución, dependiendo del orden de gobierno para el que se establece la contribución.
- b) Sujeto pasivo, que es la persona obligada a soportar patrimonialmente el pago de la contribución o aquella obligada a enterar al fisco la contribución a nombre de otro.
- c) Hecho generador u objeto, que consiste en la hipótesis legal en que se contiene el hecho o conducta cuya realización da lugar al pago de la contribución.
- d) La base gravable, es decir, la magnitud o unidad de medición sobre la cual se cuantifica la contribución.
- e) La tasa, cuota o tarifa, esto es, la razón matemática que se aplica a la magnitud o unida de medición para determinar el importe de la contribución
- f) Forma y periodo de pago.

En el caso de los derechos por servicios, los elementos son los siguientes:

- a) Sujeto activo: será dependiendo del orden de gobierno (federal, estatal, municipal) u organismo dotado con personalidad y patrimonio propios para el que se establece el derecho.
- b) Sujeto pasivo: será la persona física o moral, incluyendo ciertas dependencias y entidades públicas federales, estatales y municipales que realiza la conducta o hecho generador del derecho.
- c) Hecho generador u objeto: consiste en el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público disfrutables conforme a la ley, así como la recepción de los servicios públicos que prestan las entidades públicas mediante un procedimiento de derecho público.
- d) La base gravable: varía dependiendo de la magnitud o unidad de medición sobre la cual se debe cuantificar el derecho, dependiendo del servicio público recibido (trámite seguido, licencia, permiso o documento expedido, número de hojas utilizadas, metros cúbicos de agua o kilowatts de energía

eléctrica consumidos, dinero, etc.), así como el bien de dominio público usado o aprovechado (tiempo, metros cuadrados o cúbicos (litros), utilidades obtenidas, etc.).

- e) Forma y periodo de pago: se hará en el monto, forma, lugar y época o momento que en cada caso estatuya la norma jurídica en beneficio del orden de gobierno respectivo.
- f) La tasa, cuota o tarifa: será la razón matemática que se aplica a la magnitud o unida de medición respectiva conforme se establezca en la ley, dependiendo del servicio público o bien de dominio público de que se trate, por ejemplo una cantidad fija (x pesos, x salarios mínimos, x unidades de medida y actualización, etc.) o porcentual (x %).⁴⁴

Si bien, hemos observado que en la ley se establecen los elementos, por ejemplo, de la base gravable y de la tasa, cuota o tarifa, esto no debe orillarnos a concluir que para el ejercicio de la potestad tributaria del Estado simple y sencillamente basta cumplir con aquella condición mencionada para que sea legítimo el cobro de los derechos (o cualquier otra contribución) que se traten. Por el contrario, encontraremos que existen ciertos límites frente a los cuales dicha potestad debe detenerse.

3 Límites de la potestad tributaria del Estado

3.1 Principios de proporcionalidad y equidad tributarias

Posterior a haberse definido la naturaleza de las contribuciones denominadas derechos, el siguiente punto de este marco teórico comprenderá un análisis teórico de los límites concretos a la potestad tributaria del Estado a los que nos conduce la naturaleza de la totalidad de su actividad, que son en el tema delimitado, los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, aplicables a los derechos. Esto con el propósito de excluir ciertas actitudes o acciones concretas

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 320-323.

que pudieran realizar las autoridades en el empleo de dicha contribución para la financiación de los servicios públicos.

Debido a las actividades que realiza el Estado se estiman de mayor trascendencia con respecto a las actividades en las cuales impera el interés privado, se reputa normalmente que esta circunstancia justifica la existencia del poder tributario del Estado y, con esto, esta potestad se vuelve un carácter consustancial al mismo Estado⁴⁵, sin embargo, como hemos adelantado, debe considerarse que esta potestad que guarda el Estado no se trata de un poder ilimitado.

Conforme al principio de soberanía, el Estado detenta la autoridad definitiva o final dentro de la unidad política independiente de que se trate, sin que haya entrada para instancia superior alguna a la cuál esté subordinada, ¿cómo entonces, pregunta Rodríguez Sánchez, sería posible limitar su poder? Responde: ese poder encontrará sus límites a través de las disposiciones [limitativas] constitucionales que regulan el sistema tributario⁴⁶, y dentro del mismo contexto se fijaron los principios o normas para comenzar a hacer efectivas las limitaciones a la potestad tributaria del Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, contempla diversas limitaciones a la potestad tributaria del Estado en su texto.⁴⁷ En particular, el artículo 31, fracción IV, contiene los llamados principios de proporcionalidad y equidad tributarias, los cuales constituyen el marco jurídico principal de este trabajo. El artículo 31 señala lo siguiente:

⁴⁵ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*

⁴⁶ Rodríguez Sánchez, Hortencia, *Instituciones de derecho fiscal*, México, Editorial Porrúa, 2016, p. 23.

⁴⁷ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, pp. 265, 269, 287, 298, 301, 306, 309-311, 314 & 316.

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.⁴⁸

Esta disposición constitucional consagra los límites materiales para que el Estado pueda imponer contribuciones a los gobernados, sin embargo, nos encontramos con el problema de que la Constitución no define el alcance protector de la proporcionalidad y equidad de manera explícita, por lo que se ha vuelto necesario acudir a la doctrina y jurisprudencia para lograr una comprensión de su contenido.⁴⁹

La proporcionalidad de las contribuciones debe entenderse en función de las nociones de conformidad o correspondencia⁵⁰ entre una cosa y otra, que deberá aplicar de manera distinta de acuerdo con las características de cada contribución que se estudie.⁵¹ En el caso de los impuestos, la proporcionalidad se entiende en función de la capacidad económica de los contribuyentes, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos sin que esto llegue al extremo de impedir el ejercicio de las libertades humanas, de los diferentes bienes que permiten desarrollarse, o poner en riesgo la eficacia de un principio o postulado de la propia Constitución.⁵² Por otro lado, en lo relativo a las contribuciones denominadas derechos, objeto de este estudio, su proporcionalidad será analizada con mayor detenimiento en lo sucesivo.

Por su parte, la equidad tributaria se distingue del concepto de proporcionalidad en la jurisprudencia mexicana, en cuanto a que la

⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, art. 31, fracción IV.

⁴⁹ Melgar Manzanilla, Pastora, *Proporcionalidad y equidad tributarias a la luz del paradigma de los derechos humanos*, México, UNAM, Coordinación de Estudios de Posgrado, 2017, p. 30.

⁵⁰ Rodríguez Sánchez, Hortencia, *op. cit.*, p. 27.

⁵¹ Tesis: P. 44, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Tomo IV, Primera Parte, julio-diciembre de 1989, p. 143, No. de Registro 205939.

⁵² Tesis: P./J. 6/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 1130, No. de Registro 167414.

proporcionalidad, en el caso de los impuestos, hace alusión a la correspondencia que debe haber entre el tributo pagado y el beneficio social que se obtiene reflejado en la capacidad económica, mientras que la equidad consiste en que las leyes tributarias deben tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.⁵³ Sánchez Gómez nota que la equidad tributaria exigida por el artículo 31-IV constitucional significa que:

[...] el impacto del gravamen sea el mismo para todas las personas físicas y morales que están colocadas en la misma circunstancia contributiva, esto es (sic) que si realizan iguales actos, tienen similares bienes o riqueza, deben ser tratados en igualdad de condiciones [...]⁵⁴

Lo cual hace justicia al grito igualitario, anti-privilegios y de razonabilidad que se trató de conquistar con el advenimiento del Estado constitucional republicano.

Hoy en día, así como en otras épocas y en distintos lugares del mundo, ha existido una tendencia de promover el cobro de mayores contribuciones a quienes reflejan mayor capacidad contributiva, sin distinguir el tipo de contribución de que se trate. Ante tal problemática, resulta conveniente analizar los fundamentos bajo los cuales se han determinado los alcances protectores de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, que se encuentran en la actividad que los encargados de la aplicación jurisdiccional de dichos principios emprenden para fijar dichos alcances, es decir, la interpretación constitucional.

3.2 Interpretación constitucional de los principios de proporcionalidad y equidad tributaria

La interpretación en general, según García Máynez, consiste en desentrañar (o descifrar) el sentido de una *expresión*, consistente en un conjunto

⁵³ Tesis: 3a./J. 4/91, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Tomo VII, Febrero de 1991, p. 60, No. de Registro 207061.

⁵⁴ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, p. 157.

de signos, los cuales tienen una *significación*.⁵⁵ El objeto de interpretación, entonces, según el ilustre catedrático, lo serán las *expresiones*, por lo que actividad del intérprete en la órbita del derecho, ha de ejercerse sobre aquellas expresiones que contienen los *signos* (palabra escrita/hablada, señales y figuras perceptibles por los sentidos) –no sobre las normas– y su finalidad es descubrir el contenido significativo (la norma) de las primeras. De conformidad con esta premisa, se considera inexacto concluir que el objeto de interpretación son las *normas*, sino más bien las expresiones que encierran la norma jurídica –i.e. *expresiones jurídicas*. La norma será en este caso la *significación* de la expresión jurídica desentrañada.⁵⁶

Aplicando la teoría husserliana (de Edmund Husserl) de la interpretación de expresiones⁵⁷, siguiendo al mismo García Máynez, podemos distinguir dentro de las expresiones jurídicas:

- a) Su aspecto físico o *cuerpo* (*signos*: palabra escrita, hablada o manifestada mediante símbolos y otras figuraciones perceptibles por los sentidos).
- b) Su *significación*, que quiere decir la *norma jurídica* que se encuentra “encerrada” por el cuerpo de la expresión jurídica, que siempre encuentra su contraparte equivalente en la relación bilateral prescriptivo-atributiva.

⁵⁵ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 65ª ed., México, Editorial Porrúa, 2016, p. 319.

⁵⁶ Guastini comenta que “el vocablo “interpretación”, como en general los vocablos con el mismo sufijo, puede denotar bien una actividad –la actividad interpretativa– bien el resultado o producto de esa actividad. Por ejemplo, “las disposiciones legales sobre interpretación” son disposiciones que disciplinan la actividad interpretativa; por el contrario, una “interpretación restrictiva” es el resultado de una cierta técnica interpretativa. El resultado o producto de la actividad interpretativa no es otra cosa más que el “significado” del objeto interpretado.” En consecuencia, tenemos que la interpretación es la actividad, tanto como el resultado de la misma, por la cual se desentraña o descifra el sentido de una determinada expresión. Guastini, Riccardo, *La interpretación: objetos, conceptos y teorías, ensayo encontrado en interpretación jurídica y decisión judicial*, comp. Rodolfo Vázquez, 4ª ed., México, Editorial Fontamara, 2016, p. 19.

⁵⁷ Cfr. Husserl, Edmund, *Investigaciones lógicas*, 1ª Investigación, t. II, trad. de Manuel García Morente y José Gaos, Madrid, Editorial Revista de Occidente, 1929, pp. 31 y ss.

- c) La situación del deber ser o finalidad particular objetivamente querida por la disposición normativa, que incluye aquello en que consiste la coherencia entre la norma prescriptiva y la atributiva, que podemos llamar regulación jurídica.

Bajo esta óptica, para García Máynez, a reserva de faltar por reduccionismo, la interpretación jurídica es el desentrañar o descifrar la regulación jurídica en las cuales consisten las normas encerradas por una *expresión jurídica*.⁵⁸

Prosiguiendo en torno a la interpretación constitucional, en el mismo tono del que antecede, Díaz Revorio comenta lo siguiente:

La Constitución es normalmente un texto escrito. Como tal, está compuesta de un conjunto de oraciones formadas por palabras que expresan algo. Cualquier lector que se acerque al texto constitucional tratará de extraer el sentido o significado que se expresa a través de esas palabras.⁵⁹

Ahora bien, no obstante el análisis anterior sobre la interpretación e interpretación jurídica, Sanin Restrepo, autor colombiano, se formula la pregunta sobre si la interpretación constitucional se trata realmente de un problema del Derecho y no un problema de índole substancialmente independiente a la jurídica.⁶⁰ En ese sentido, comenta a forma de crítica la actitud que él observa en los abogados, ante la problemática del contenido axiológico constitucional: su

⁵⁸ Por su lado, notando una concepción más estricta de la interpretación jurídica, Guastini presenta a la interpretación jurídica como perteneciente al género de la interpretación textual, y la concibe como “la actividad de averiguar o decidir el significado de algún documento o texto jurídico; o bien, el resultado o producto de esa actividad, o sea el significado mismo.” Guastini, Riccardo, *op. cit.* p. 21

⁵⁹ Díaz Revorio, F. Javier, “La interpretación constitucional y la jurisprudencia constitucional”, *Quid Juris*, México, Año 3, Volumen 6, agosto 2008, p. 8, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17326/15535>, consultado el 022/03/2019.

⁶⁰ Sanin Restrepo, Ricardo, *Teoría crítica constitucional*, Bogotá, Editorial Tirant lo Blanch, 2014, p. 131.

reacción normal, dice, es someter los principios a una fase de conversión a reglas, con lo cual a los principios se le sustrae todo valor deontológico y se empobrece el discurso constitucional.⁶¹ De lo anterior, este trabajo brevemente se formula la misma pregunta sugerida: ¿es la interpretación constitucional una suerte de interpretación jurídica?

3.2.1 La especificidad de la interpretación constitucional

Distintos autores han planteado la llamada especificidad de la interpretación constitucional⁶² o la al menos cierta independencia que mantiene frente a la interpretación jurídica, sin embargo, no han alcanzado (ni han propuesto) divorciar ambas clases de interpretación. De hecho, la mayoría son de la opinión de que “los elementos y criterios propios de la interpretación jurídica son aplicables a la interpretación constitucional, si bien con algunos matices; pero resultan en sí mismos insuficientes y deben ser completados con otros criterios propios”⁶³, los cuales se hallan en los atributos especiales de que goza la Constitución respecto a las demás normas jurídicas, a pesar de la concepción que tengamos de Constitución. Así pues, Quiñonez Domínguez comenta que es posible considerar a la Constitución como:

- a) *un modelo axiológico de orden* (conjunto de fenómenos sociales que aparecen dotados de máximo valor intrínseco o se presentan como generadores de normas)
- b) *un modelo descriptivo de orden* (conjunto de fenómenos sociales sin valor intrínseco)
- c) *un modelo descriptivo de normas* (conjunto de reglas jurídicas positivas, que respecto a otras reglas jurídicas son fundamentales) o bien
- d) *un modelo axiológico de normas* (conjunto de reglas positivas, que respecto a otras reglas jurídicas son fundamentales, y que posee determinados contenidos a los

⁶¹ *Idem.*

⁶² Guastini, Riccardo, *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, trad. de Miguel Carbonell y Pedro Salazar, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008, pp. 55-57.

⁶³ Díaz Revorio, F. Javier, *op. cit.*, p. 10.

que se atribuye un valor específico) y sin embargo siempre portará en sí una diferenciación importante respecto a las leyes ordinarias.⁶⁴

Se arguye que la interpretación constitucional encuentra aquellos matices que la particularizan en distintos elementos como el objeto (la “materia constitucional”); por su contenido y la especial estructura normativa de la norma constitucional, porque contiene principios y valores; e incluso por su durabilidad o reformabilidad⁶⁵, sin embargo, tal como aduce Guastini, en todos estos casos se puede observar una inconsistencia en la especificidad aludida, debido a las excepciones que hay para cada caso.

3.2.2 La Constitución como decisiones políticas fundamentales

En solución de la problemática sugerida, siguiendo a la teoría constitucional de Schmitt, es oportuno concluir que, en virtud de la naturaleza de la Constitución –entendida como el conjunto de principios, normas e instituciones de Derecho que en un determinado tiempo y espacio reflejan las relaciones efectivas entre los factores reales del poder político que alude Fernando Lasalle– la interpretación constitucional halla su especificidad en cuanto a que debe reflejar, al menos en el aspecto formal, aquellas *decisiones políticas fundamentales*⁶⁶ en que consiste esencialmente la Constitución del Estado y el sistema normativo que hace devenir el procedimiento creador de las normas constitucionales, así como los valores en conjunto que dichas decisiones implican.

⁶⁴ Quiñones Domínguez, Júpiter, “Interpretación constitucional”, *Ubi Societas Ibi Ius*, México, Año IV, v. 7, septiembre de 2017, p. 35.

⁶⁵ Guastini, Riccardo, *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, *op. cit.*

⁶⁶ Schmitt comenta respecto de las decisiones políticas fundamentales: “En el fondo de toda normación [constitucional] reside una decisión política del titular del poder constituyente, es decir, del Pueblo en la Democracia y del Monarca en la Monarquía auténtica... Estas decisiones políticas fundamentales son (...): la decisión a favor de la Democracia... además, la decisión a favor de la República... por último, la decisión a favor del Estado (...) de Derecho con sus principios: derechos fundamentales y división de poderes.” Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, *op. cit.*, p. 27.

De manera similar, al proponer Quiñonez Domínguez ciertos principios rectores de la interpretación constitucional, nota por un lado que la Constitución no depende de una norma superior en la escala sistemática del orden normativo, es decir, no existe instancia supra-ordinada que pueda imponer su observancia. En consecuencia, el intérprete constitucional que, a su vez, se considera subordinado a la Constitución, tendrá que valorar esa circunstancia para identificar en qué casos está en juego la integridad del sistema constitucional como tal –su significación– y, en su caso, fallar tendiente a la protección y prevalencia del mismo; principio que llama *de garantía inmanente de la Constitución*.⁶⁷ Por otro lado, propone el *principio de que la Constitución es un texto político*, por el cual, indica él, el solo hecho de que la Constitución es una categoría esencialmente *política* debe orientar al intérprete en su labor, es decir, que factorice que en la Constitución “se regulan la estructura de los poderes públicos, sus facultades y límites, las relaciones de estos con los particulares, y en general se dan las bases para la convivencia de la comunidad, con la regulación de relaciones de dominación que esto conlleva.”⁶⁸

En el caso del Estado mexicano, debido a su estructura fundamental republicana y democrática –que, a su vez, hace que en el texto constitucional a interpretar se reflejen ciertas fórmulas de compromiso de carácter ambiguo o abierto que son expresión de falta de acuerdo que postergan una decisión política determinada⁶⁹– la concepción generalísima de las instituciones político-jurídicas (como la contribución tributaria al gasto público) se ve necesariamente calificada y no absolutamente abierta a cualquier interpretación, tal como nos proponemos demostrar en lo sucesivo, según el criterio del mismo Díaz Revorio.⁷⁰

⁶⁷ Quiñones Domínguez, Júpiter, *op. cit.*, p. 44.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 45.

⁶⁹ Díaz Revorio, F. Javier, *op. cit.*, p. 11.

⁷⁰ Díaz Revorio nota que “el intérprete judicial de la Constitución... debe decidir las controversias constitucionales con criterios jurídicos, aunque también debe ser consciente de las consecuencias políticas de sus decisiones. Por tanto, este carácter político tiende a expandirse al método y al intérprete, aunque creo que, como afirma LEIBHOLTZ, el Tribunal Constitucional resuelve

Retornando al esquema fundamental sobre la lógica de la interpretación, tenemos que la Constitución resulta ser una expresión normativa sobre las decisiones políticas fundamentales destinadas al control jurídico y, de esta manera, 1) el cuerpo de la expresión constitucional resulta ser no sólo el texto de la Constitución y la práctica jurisprudencial constitucional, sino incluso *la concepción política del Estado* que las relaciones políticas entre los órganos del Estado, éstos con los gobernados y con los diversos factores reales del poder, en lo fundamental, hagan caracterizar o calificar sobre las instituciones que conforman al Estado; 2) la significación de la expresión constitucional, por su lado, es la norma encerrada en la decisión política fundamental y 3) la situación objetiva contenida consta de la regulación o situación del deber ser objetivamente deseada para los diversos casos de la vida política por la dinámica constitucional.

3.2.3 La interpretación constitucional y la teoría de las necesidades de interés público

Enfocándonos en el cuerpo de la expresión constitucional, con el fin de determinar los alcances protectores de los principios [constitucionales] de proporcionalidad y equidad tributarias, es preciso puntualizar aquellas consideraciones que, de conformidad con los postulados sobre la interpretación analizados, deben orientar al intérprete constitucional. Por ello, es pertinente estudiar la caracterización que las decisiones políticas fundamentales de México dan sobre la contribución al gasto público.

En general, el paradigma constitucionalista trajo consigo, al menos en el plano ideológico, un cambio fundamental en la concepción del poder tributario del Estado. Con la idea de la constitucionalidad, el esquema tributario pasó de ser una

“conflictos jurídicos sobre materia política”, porque el carácter político de un acto no impide el conocimiento jurídico del mismo, y que bajo tal entendimiento caben “diversas lecturas” de la Constitución... pero tampoco cabe “cualquier lectura” de la misma, pues estas notas no implican ausencia de contenido normativo o de carácter vinculante en la Norma fundamental.” *Ibidem*, p. 12.

forma de enriquecer a los amos del poder público, para en su lugar imponerse la doctrina del servicio público, desde la perspectiva de satisfacción de las necesidades elevadas al rango de públicas, que es precisamente en lo que consisten los fines del Estado concebido posterior a la llamada Ilustración.⁷¹ En lugar de que los tributos fuesen imposiciones estimadas arbitrarias, se consideró que deben contemplarse en la ley por tratarse de una institución necesaria, pero, como se ha puntualizado, no como forma para enriquecer al poder público, sino para satisfacer las comunes necesidades [de interés social], que no son extrañas a los contribuyentes, sino propias de ellos.⁷² Los tributos, más que concebirse como imposiciones, entonces, pasaron a concebirse como *contribuciones*, esto es, una aportación que se eroga para el bien común.

Quizás a primera vista, esta observación tenga sólo relevancia histórica, sin embargo, para el análisis de la institución *contribuciones* desde el punto de vista jurídico, supone un marco referencial que califica su naturaleza y con ello, sus límites jurídicos. En virtud de que la contribución al gasto público se encuentra orientada en función de la satisfacción de las necesidades de las personas y su bien común, mediante el servicio público, el individuo en sí y dentro de la colectividad pasa a ser un sujeto protegido de los abusos del poder y tutelado en sus necesidades. Siguiendo este ejemplo o esta nueva forma de concebir la tributación, nos dice Melgar Manzanilla⁷³, varios países, entre ellos México, adoptaron en su régimen constitucional el término de *contribuciones*.

Este breve análisis sobre la naturaleza política de la contribución tributaria, aunque sencillo, representa un poderoso orientador de la interpretación si concebimos a la tributación como un medio instituido para la eventual satisfacción de necesidades humanas a través del servicio público ejecutado por los poderes públicos; hace concebir todo cuanto tiene que ver con la contribución en función con las necesidades que pretende satisfacer. Tenemos, en consecuencia, que la

⁷¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, *op. cit.*, p. 27.

⁷² Melgar Manzanilla, Pastora, *op. cit.*, pp. 28-29.

⁷³ *Idem.*

interpretación del texto constitucional que encierra los principios de proporcionalidad y equidad tributarias tendrá en cuenta para cada caso de tributación, las necesidades humanas tuteladas como su centro interpretativo.

Estas consideraciones tienen relevancia para esta investigación, en virtud de que, como observa Bernal Pulido, si las técnicas de distinción de casos e incluso la revocación, necesarias para mantener el buen funcionamiento de un sistema jurídico, cuando exista razonabilidad para ello, no son observadas en el ejercicio de la judicatura constitucional, sino que por el contrario se ve una tendencia marcada por aplicar la doctrina del precedente, otorgándole mayor peso a la coherencia y estabilidad de los sistemas jurídicos⁷⁴, ello podría generar mayor certidumbre en la formulación del marco teórico aplicable a los derechos por servicios bajo estudio.

Ahora bien, en resolución de la problemática planteada, con el enfoque puesto en los derechos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante un texto constitucional amplísimo en su literalidad, decidió acudir a los estudios doctrinales tributarios que giran en función de la teoría de la necesidad pública, que en este trabajo ha sido etiquetado: teoría de las necesidades de interés público. Dentro del Amparo en Revisión 1875/95⁷⁵, substanciado ante el Pleno de la Suprema Corte, siguiendo a diversos autores nacionales y extranjeros, el Alto Tribunal explica que existen fundamentalmente dos clases de necesidades: las *indivisibles*: aquellas cuya satisfacción no permite individualizar una relación jurídica concreta entre la administración y el administrado y que, en consecuencia, deben ser satisfechas mediante servicios públicos también *indivisibles o uti universi*; y las *divisibles* aquellas cuya satisfacción perfectamente permite la individualización de una relación jurídica concreta entre la administración y el administrado y que reporta al satisfecho en su necesidad un beneficio que objetivamente lo coloca en una

⁷⁴ Cfr. Bernal Pulido, Carlos, “El precedente y la ponderación”, en Martínez Verástegui, Alejandra (coor.), *La constitución como objeto de interpretación*, México, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, pp. 107-108, 112.

⁷⁵ Amparo en Revisión 1875/95, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. III, mayo de 1996, p. 58. Pleno, No. de Registro 1805.

situación de ventaja con respecto de la situación de quienes no fueron usuarios del servicio público (también *divisible* o *uti singuli*) que la satisfizo.⁷⁶

Conforme a lo expuesto en la sección relativa a la satisfacción pública de las necesidades de interés social⁷⁷, se advirtió que esta distinción entre necesidades *divisibles* e *indivisibles* (que dan pie a su satisfacción mediante servicios públicos también *divisibles/uti singuli* o *indivisibles/uti universi*) no puede entenderse propiamente (y, consecuentemente, producir una teoría fiscal relativa), sino al realizar una sub-clasificación dentro de los servicios *uti singuli*. Por ello, en su momento, siguiendo a Villegas Basavilbaso, distinguimos los servicios públicos según su objeto, a saber:

- 1) Aquellos que tienen como objeto necesidades cuya situación favorable para su satisfacción puede determinarse respecto a un individuo (interés individual) *con exclusión del interés colectivo*; (*divisibles/uti singuli*)
- 2) Aquellos que tienen como objeto necesidades cuya situación favorable para su satisfacción puede determinarse respecto a un individuo, pero que *sí son de interés colectivo*; (*divisibles/uti singuli*) y
- 3) Aquellos que encierran necesidades cuya situación favorable para su satisfacción no puede determinarse sino respecto a varios individuos a la vez o a los individuos como colectividad. (*indivisibles/uti universi*).⁷⁸

Es decir, lo relativo a las necesidades llamadas *divisibles*, debe entenderse lo identificado con el 1), debido a que existen ciertas necesidades cuya satisfacción perfectamente permite la individualización de una relación jurídica concreta entre la administración y el administrado, por ejemplo, la *educación*, pero que por haber sido elevadas al nivel de interés colectivo –es decir, se entiende que su satisfacción reporta un beneficio colectivo eventual a la sociedad y no exclusivamente a quien recibe la educación– son equiparables con las

⁷⁶ Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, t. III, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, citado en Amparo en revisión 1875/95.

⁷⁷ Véase 1.2.

⁷⁸ Villegas Basavilbaso, *op. cit.*

necesidades *indivisibles* y, por lo tanto, su financiación también habrá de ser similar.

Uniéndolo estas últimas consideraciones con lo que ha sido analizado respecto de la Constitución como decisiones políticas fundamentales y su alcance en la noción de *contribuciones*, observamos que la contribución al gasto público se debe realizar en función de la manera en que son satisfechas las necesidades de interés público, que vale decir que la contribución –y los principios tributarios que protegen dicha institución– *no consiste en categóricamente desposeer al que más tiene* en proporción con su capacidad económica, al efecto de redistribuirlo al que menos tiene, sino que dicha noción de *contribución* consiste en obligar al sujeto pasivo a contribuir en función del beneficio concreto que supone la satisfacción de las necesidades públicas, mediante el servicio público. De ahí que existen contribuciones que obligarán al contribuyente a contribuir en función del beneficio colectivo que le reporta la satisfacción de las necesidades *indivisibles*, por medio de los servicios públicos *indivisibles*, así como aquellas *divisibles* que han sido elevadas al rango de interés colectivo, cuyo beneficio, se estima, se ve reflejado en su capacidad económica, ya que sería impráctico emprender una medición metódica y casuística del beneficio que reporta a cada uno la vida en sociedad y la satisfacción de las necesidades *indivisibles*. Por ello, se vuelve una presunción legal insuperable que la capacidad económica que cada individuo refleja debe considerarse que se la ha procurado factorizando este beneficio colectivo que ha recibido directa o indirectamente a través de la prestación de servicios públicos que satisfacen las necesidades en comento.

Por otro lado, y sin excluir otro tipo de contribuciones, también existen, en consecuencia, cierto tipo de contribuciones que retribuyen servicios públicos que tienden a satisfacer necesidades *divisibles* que no han sido elevadas al nivel de interés colectivo, por reportar un beneficio propiamente al que lo recibe sin extenderse a la colectividad.

En el caso de las necesidades *indivisibles*, así como las necesidades *divisibles* de interés colectivo, debido a que su satisfacción no puede hacerse sino

en función de la colectividad y, en ese sentido, se prestan de manera constante y por tiempo indefinido, su financiamiento se realiza mediante los impuestos, es decir, contribuciones por las cuales se financia la gestión de servicios públicos “que no puede decirse que de una manera concreta beneficia a A, a B, o a C, sino más bien a toda la colectividad.”⁷⁹ Por otro lado, los servicios públicos que se prestan causando un beneficio particular a quien lo recibe, con exclusión del interés colectivo, se financian por medio de los *derechos*.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó un criterio similar dentro del Amparo en Revisión citado, al determinar que:

[...] se está en presencia de un derecho, no de un impuesto o de otra especie de gravamen fiscal, cuando el hecho generador consista en la recepción de un servicio público por cuya virtud se concedan prestaciones individualizadas a los contribuyentes, los que de esta manera reciben un beneficio distinto del que les correspondería por el solo hecho de ser miembros de la colectividad.⁸⁰

De lo anterior, concluyó que el fundamento de los derechos fiscales consiste en la relación individual que se establece entre la administración y el usuario de los servicios que satisfacen necesidades divisibles y el consecuente beneficio particular que éste recibe con exclusión del interés colectivo, y que, entonces, a través de los derechos se pretende que el costo que representa el servicio no recaiga sobre la colectividad entera, sino fundamentalmente sobre aquellos beneficiados con su prestación⁸¹, de tal modo que “entre la prestación del servicio y el derecho existe una íntima relación, al grado de que resultan interdependientes, pues la existencia o inexistencia de una significa la existencia o inexistencia del otro”.⁸²

⁷⁹ Amparo en Revisión 1875/95, *op. cit.*

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ *Idem.*

⁸² Amparo en Revisión 7233/85, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. III, primera parte, enero-junio de 1989, p. 78. Pleno, No. de Registro 252.

Por esta fundamental distinción entre impuestos y derechos, la cual se basa en la naturaleza de las necesidades cuya satisfacción financian, también se concluye que la manera en que los principios de proporcionalidad y equidad tributarias aplican a cada contribución necesariamente debe ser distinta, tomando consideración la naturaleza misma de las *contribuciones* frente a la interpretación constitucional de las decisiones políticas fundamentales⁸³, las cuales pretenden darles una libertad de arbitrariedades, para en su lugar establecer su cobro mediante el imperio de la ley y razonabilidad. Por estos motivos, en repetidas ocasiones la jurisprudencia mexicana ha realizado interpretaciones constitucionales respecto de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias en el sentido de que la proporcionalidad y equidad de los derechos fiscales (o derechos por servicios) está regida por un sistema distinta de los impuestos debido a la naturaleza distinta de ambas contribuciones, por la cual la de los derechos, al ser contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública como precio de servicios públicos prestados a los contribuyentes pagadores, exige que haya de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos (proporcionalidad) y que las cuotas de referencias sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos (equidad)⁸⁴, criterio que se convirtió en jurisprudencia en lo posterior.^{85 86}

Debe notarse, como consecuencia de lo anterior, que en caso de que el Estado cobre derechos por servicios públicos en función de algún elemento que refleje capacidad contributiva del usuario, ello contravendría el alcance protector de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias propuesto por la doctrina y la jurisprudencia expuesta en este capítulo. No obstante, no se excluye

⁸³ Véase 1.3.2.2.

⁸⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 169-174, Primera parte, p. 23, Pleno, No. de Registro 232409.

⁸⁵ Tesis P./J. 2/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, enero de 1998, p. 41. Pleno, No. de Registro 196934.

⁸⁶ Tesis P./J. 3/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, enero de 1998, p. 54. Pleno, No. de Registro 196933.

que el cobro de derechos, aunando al costo que representa para el Estado la prestación del servicio público de que se trate, cumpla con ciertas finalidades de carácter extrafiscal que en cierta forma mantienen su relación con la prestación misma del servicio como es el caso de la diferenciación de tasas en la prestación del servicio público de suministro de agua potable.⁸⁷

En este caso en particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación normó que, aun manteniendo el criterio por el cual es violatorio a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias que la autoridad fije una tarifa o cuota aplicable a la base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, no obstante, dado el objeto peculiar del servicio público de suministro de agua potable, es permisible tomar en consideración no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal, de tal suerte que puedan influir elementos que trascienden tanto al costo de la prestación del servicio, como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación, por ejemplo, al racionalizar el agua por distintos motivos que acaecen en la administración de dicho bien. En este sentido, la relación costo-prestación del servicio debe analizarse a través de criterios de razonabilidad y no en todo caso simplemente criterios de cuantía, como manifiesta Ortega Maldonado:

[...] conforme a los cuales desde un análisis cualitativo se verifique que la individualización del costo se efectúa en función de la intensidad del uso del servicio [...] lo que conlleva a que pague más quien más utilice el servicio.”⁸⁸

De cualquier forma, jamás debe perderse de vista la perspectiva constitucional integral que excluye arbitrariedades e imposiciones irrazonables por parte de la autoridad y debe aplicarse lo que nota Martínez Espinosa, es decir, que

⁸⁷ Tesis P./J. 4/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, enero de 1998, p. 5. Pleno, No. de Registro 196936.

⁸⁸ Ortega Maldonado, Juan Manuel, *Lecciones de derecho fiscal*, 3ª ed., México, Editorial Porrúa, 2015, pp. 80-81.

no se debe caer en el error de que la autoridad pretenda obtener un cierto lucro de la prestación de servicios públicos a manera de especulación comercial, aún en incremento de la hacienda pública:

Si bien es cierto que la Corte ha determinado que pueden existir distintas categorías, estas deben estar sustentadas en bases objetivas, y en el caso de los derechos, el cobro diferenciado debe estar sustentado en un mayor o menor despliegue técnico que realice la autoridad para un trámite. Pero aún y cuando pudiera considerarse justificado el cobro diferenciado, este también debe de guardar proporción con la realidad ya que la administración pública no persigue fines de lucro y como consecuencia sus actividades no deben ser tratados como especulación comercial.⁸⁹

Por el contrario, cualquier cobro de derechos con base en elementos ajenos al costo de la prestación de un servicio, o extraordinariamente con base en elementos que persigan la perduración del mismo, es rechazado por el orden constitucional mexicano como ajeno a los principios sobre los que se ha pretendido cimentar el Estado Constitucional de Derecho. Estas consideraciones nos conducen hacia el siguiente punto que nos hemos propuesto analizar en este trabajo: el cobro de un derecho dentro de nuestra realidad social, en relación con el servicio público de inscripción de personas morales en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

⁸⁹ Martínez Espinosa, Jaime Alberto, “Los principios de proporcionalidad y equidad en los derechos por expedición de licencias de construcción”, *Letras Jurídicas*, México, Núm 23, Septiembre 2016, https://doctrina.vlex.com.mx/vid/principios-proporcionalidad-equidad-derechos-654110581?from_fbt=1&fbt=preview&fallbackURLB64=aHR0cDovL2RvY3RyaW5hLnZsZXguY29tLm14L3ZpZC9wcmluY2lwaW9zLXB5b3BvcnNpb25hbGkYWQtZXF1aWRhZC1kZXJlY2hvcy02NTQxMTA1ODE=, consultado el 07/05/2019.

4 Inscripción de las personas morales en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio

4.1 Registro Público de la Propiedad y de Comercio

Finalmente, corresponde abordar el tema de la inscripción de personas morales en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, debido a que es en la prestación de dicho servicio público en donde se detectaron los síntomas de la problemática planteada en esta investigación, por lo cual resulta indispensable proponer las bases teóricas que describen las categorías jurídicas presentes en el fenómeno registral aludido.

La palabra registro significa anotación o inscripción que se realiza sobre alguna cosa⁹⁰ y a todo el sistema implementado para llevar a cabo dicho procedimiento. Debido a la incrementada frecuencia de las ventas y otras formas de transmisión de la propiedad, surgió en la vida social y la jurídica la necesidad de determinar de manera indubitable quién era el verdadero propietario de un inmueble.⁹¹ De igual manera, dado el crecimiento, desarrollo y complejidad de las formas de hacer comercio, surgió la necesidad de dar publicidad a ciertos actos de comercio y otros conexos a los mismos, por ejemplo, la inscripción de actas constitutivas y estatutos de personas morales, a fin de dar certeza respecto de los tiempos de celebración de actos jurídicos, así como en lo que concierne a hacer en mayor medida efectiva la responsabilidad que aplicaría, en su caso, en el ejercicio del comercio. Por ello, desde tiempos lejanos, aparecen ciertos mecanismos jurídicos e institucionales, en distintas legislaciones las cuales fueron madurando paulatinamente hasta consolidarse en lo que contemporáneamente conocemos como los sistemas registrales.⁹²

⁹⁰ Colín Sánchez, Guillermo, *Procedimiento registral de la propiedad*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 1979, p. 17.

⁹¹ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Derecho registral*, 12ª ed., México, Editorial Porrúa, 2016, p VII.

⁹² *Idem.*

En el país mexicano, existen distintos sistemas registrales que cobran independencia de conformidad con el impacto social que encierra su objeto de registro, a saber:

- Registro Público de la Propiedad
- Registro Público de Comercio
- Registro Agrario Nacional
- Registro de Marcas, Propiedad Industrial, Patentes y Derechos de autor (Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial)
- Registro Público Marítimo
- Registro Aeronáutico Mexicano
- Registro Público de la Propiedad Federal
- Registro de Crédito Agrícola
- Registro Civil
- Registro Nacional de Profesionistas
- Registro Forestal Nacional
- Registro Nacional de Valores e Intermediarios
- Registro Estadístico Nacional
- Registro Nacional de Turismo
- Registro Federal de Contribuyentes
- Registro Federal de Electores
- Registro de Población

No obstante la existencia de una variedad de registros públicos, en la cotidianidad de la vida social y económica de la ciudadanía destacan dos clases de registros públicos: el de propiedad y el de comercio.

Aun considerando que la Federación tiene facultad exclusiva para legislar en materia de comercio⁹³, por expresa autorización del Código de Comercio⁹⁴ y en virtud del convenio de coordinación celebrado entre los órdenes de gobierno federal y estatal⁹⁵, en el estado de Baja California operan ambos sistemas registrales bajo la institución denominada Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

El Registro Público de la Propiedad por sí mismo es una institución administrativa, encargada de prestar el servicio público de dar publicidad oficial sobre el estado jurídico de la propiedad y posesión de los bienes inmuebles, así como de algunos actos jurídicos sobre bienes muebles; limitaciones y gravámenes a que ambos están sujetos, y sobre la constitución y modificación de las personas morales: asociaciones y sociedades civiles.⁹⁶ Se distingue del Registro de Comercio, entre otros aspectos, por el hecho de que en éste se inscriben los comerciantes, personas morales mercantiles y físicas (en caso de cumplir ciertas funciones mercantiles para las personas morales y para otros actos de comercio) y los hechos relacionados con ellos. Entre otros actos, se inscriben la constitución, reformas, fusión, transformación, disolución, liquidación y escisión de sociedades mercantiles, los nombramientos de personas que desempeñen funciones representativas dentro de las empresas; los poderes para otorgar o suscribir títulos de créditos, etc.

⁹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, artículo 73, fracción X.

⁹⁴ Código de Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de octubre al 13 de diciembre de 1889 (México: Cámara de Diputados), artículo 18, párrafo segundo, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/3_311218.pdf, consultado el 01/04/2019.

⁹⁵ Convenio de Coordinación que celebran la Secretaría de Economía y el Estado de Baja California para la operación del Registro Público de Comercio en dicha entidad federativa., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2016, Primera Sección, (México: Diario Oficial de la Federación), http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5428324, consultado el 01/04/2019.

⁹⁶ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *op. cit.*, p. 63.

Así pues, como institución, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio:

- a) Es un órgano del Gobierno del Estado de Baja California en el cual se deposita la función pública registral, cuyo ejercicio corresponde al Gobernador del Estado a través de la dependencia correspondiente.
- b) Tiene como depositario y responsable de la fe pública registral el titular de la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, quien, para el desempeño de la función bajo su encargo, se auxilia por servidores públicos (registradores) que examinan y llevan a cabo el procedimiento registral.
- c) En el ejercicio de la función pública registral, muestra la situación jurídica de bienes, derechos y demás actos que conforme a la Ley deban registrarse, tanto de naturaleza civil como mercantil, a partir de la publicidad de los asientos o partidas registrales, como las notas de presentación, las anotaciones preventivas, inscripciones, cancelaciones y rectificaciones.
- d) En cuanto a la función de publicidad que tiene bajo su encargo, dicha publicidad opera en un sentido material y otro formal; en el primero, surge de manera directa a partir de los asientos registrales; por el segundo, los encargados del Registro Público tienen la obligación de permitir a las personas que lo soliciten, acrediten interés o no, que se enteren del contenido de los asientos o partidas a través de certificaciones o constancias, de modo que la función registral tiene naturaleza administrativa de efectos declarativos, ya que únicamente reconoce las situaciones jurídicas de bienes, derechos y personas mediante la inscripción de los documentos que conforme a las legislaciones civiles y mercantiles son registrables.⁹⁷

⁹⁷ Medina Romero, José Guadalupe, "Seguridad jurídica y modernización en el desarrollo de la función registral: el caso de la Ciudad de México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, vol. 64, núm. 261, enero-junio de 2014, p. 425, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/60296/53187>, consultado el 07/05/2019.

En resumen, de acuerdo con lo visto, existen ciertos actos jurídicos que por la cierta vulnerabilidad en que se pudieran encontrar los terceros del acto, debido a la naturaleza de éste y las incertidumbres que pudiera implicar que dicho tercero no haya participado en dicho acto, la ley los ha venido protegiendo mediante la exigencia de que ciertos actos sean publicitados por un medio con oficialidad y fe pública. Un tipo de dichos actos ha sido aquellos relativos a las personas morales.

4.2 Personas morales

Dentro de la perspectiva jurídica, Tapia Ramírez comenta que todo ser humano es persona; sin embargo, no toda persona es ser humano, ya que existen personas que no son de carne y hueso –físicas– sino instituciones o creaciones de la técnica jurídica; entes con cierto carácter ficticio a través de los cuales las personas humanas (en última instancia) organizadas en grupos o en ciertas legislaciones solas (como en el caso de personas morales unipersonales), realizan hechos y actos jurídicos para la consecución de sus fines.⁹⁸ En este sentido, persona moral es toda unidad orgánica o ente abstracto “en el que el poder público (Estado) reconoce una individualidad distinta a la de los seres humanos que componen el ente colectivo o que lo administran, o a los cuales son destinados los bienes para la consecución de sus fines.”⁹⁹ Esta entidad se constituye por medio del contrato respectivo en el que se exigen ciertos requisitos indispensables, tales como las personas que la conforman, la denominación o razón social, el domicilio, capital social y su distribución de acuerdo con las aportaciones de los socios, el objeto social, el clausulado de contenido diverso¹⁰⁰ y dependiendo de cada persona moral, se pedirán otros requisitos específicos.

En la República mexicana, son personas morales:

⁹⁸ Tapia Ramírez, Javier, *Derecho civil primer curso*, México, Editorial Porrúa, 2016, p. 233.

⁹⁹ *Idem*.

¹⁰⁰ Pérez Chávez, José, Campero Guerrero, Eladio y Fol Olguín, Raymundo, *Manual práctico de sociedades y asociaciones civiles*, 17ª ed., México, Tax Editores Unidos, 2017, pp. 22-24.

- La Nación (la Federación, incluyéndose las ramas del poder público y los organismos constitucionales autónomos), la Ciudad de México, los Estados federados y los Municipios
- Las demás corporaciones o instituciones de carácter público reconocidas por la ley
- Las sociedades civiles y mercantiles
- Los sindicatos, asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del apartado A, del artículo 123 de la Constitución Federal
- Las sociedades cooperativas y mutualistas
- Las asociaciones distintas a las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley (quedan incluidas las asociaciones civiles y fundaciones, ejidos y comunas y las religiosas)
- Las de carácter extranjero de naturaleza privada

Como ha sido notado, el presente trabajo se ha delimitado a las personas morales cuya registración corresponde al Registro Público de la Propiedad y de Comercio en Baja California, esto es: las asociaciones y sociedades civiles, fundaciones y asociaciones de asistencia social privada, las asociaciones religiosas y las sociedades mercantiles.¹⁰¹

El motivo por el que se exige el registro de los actos relativos a las personas morales bajo estudio, de conformidad con lo comentado en lo precedente, consiste en que las personas físicas (o morales) que conforman las morales llegan a ciertos acuerdos en lo que respecta a ellas mismas, pero en virtud de que por su personalidad pueden verse involucradas en hechos y actos

¹⁰¹ Ley del Registro Público de la Propiedad y de Comercio para el Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 55, de fecha 02 de diciembre de 2005, Tomo CXII (México, Congreso del Estado de Baja California), artículo 14, http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_IV/leyregpub_30DIC2016.pdf, consultado el 01/04/2019.

jurídicos que repercuten en la esfera jurídica de terceros, la ley emplea la protección de que se publiciten los arreglos internos de las personas morales en cuanto a objeto social, domicilio, capital social, dirección, administración, y los demás datos y acciones que pudieran afectar la responsabilidad que, en su caso, pudieran incurrir las personas morales, por ejemplo, la constitución, fusión, escisión, transformación de las mismas o si, dado el caso, estuviesen sometidas a concurso mercantil.

En ciertas ocasiones, el registro de las personas morales es vital, debido a que, por ejemplo, como comenta Castrillón, las sociedades mercantiles se constituyen regularmente una vez que ha dado satisfacción a las exigencias de la ley, lo cual se refiere principalmente a que su otorgamiento sea ante fedatario público y que sea inscrita en el registro público correspondiente¹⁰², aunando los demás requisitos como autorización del Estado, entre otros. Esto implica que para que pueda surtir efectos para terceros, que vale decir que exista jurídicamente en la sociedad, es necesario el requisito de inscripción.

4.3 Inscripción registral de las personas morales desde el punto de vista fiscal

Analizada la naturaleza del Registro Público y de su actividad, se determina que el procedimiento registral consiste en un servicio público que el Estado presta para satisfacer una necesidad de interés social pero cuya satisfacción reporta un beneficio primordialmente a su usuario con exclusión del beneficio propio de la colectividad, toda vez que su mera existencia beneficiaría a la colectividad tan solo pasivamente y no de la manera en que se beneficia quien constituye o de alguna manera realiza modificaciones en las personas morales. En consecuencia, se trata de un servicio público *uti singuli* o *divisible*¹⁰³ en sentido propio, y cobra perfecto

¹⁰² Castrillón y Luna, Víctor M., *Ley general de sociedades mercantiles comentada*, 8ª ed., México, Editorial Porrúa, 2016, p. 4.

¹⁰³ Véase 3.2.3.

sentido que la financiación de la prestación concreta del servicio sea por medio de los derechos, tal como lo ha establecido el Congreso del Estado de Baja California en sus distintas leyes fiscales, como observaremos posteriormente.¹⁰⁴

Con este enmarcamiento teórico respecto del servicio de inscripción de los actos jurídicos por los cuales se constituyen, fusionan, transforman, modifican, se escinden y liquidan personas morales, nos es posible proseguir con el siguiente punto de los objetivos específicos de este trabajo: Exponer y analizar la legislación en materia tributaria aplicable al cobro de derechos por el servicio de inscripción de documentos públicos o privados por los que se constituyen personas morales en Baja California, así como el procedimiento seguido por la Dirección de Registro Público de la Propiedad y de Comercio, en dirección a cumplir con el objetivo general de la investigación.

5 Metodología

5.1 Diseño metodológico

El objeto general de la presente investigación quedó definido como el analizar la constitucionalidad de la actividad legislativa del Congreso del Estado de Baja California, en la fijación de las cuotas para liquidar los derechos por el servicio de inscripción de documentos públicos o privados en los que se constituyen personas morales, en lo que respecta la vigencia de las Leyes de Ingresos del Estado de Baja California de los años 2019, 2018, 2017, 2016, 2015 y 2014 de conformidad con el objeto real de servicio público prestado. Por este motivo, la investigación jurídica a seguirse es la de carácter aplicada¹⁰⁵, debido a que se reputó como necesario el desarrollo teórico respecto de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, junto con la aplicación de éstos a la categoría jurídico fiscal de *derechos*, con el fin de proveer un marco conceptual

¹⁰⁴ Véase 5.2.1.

¹⁰⁵ Álvarez Undurruga, Gabriel, *Metodología de la investigación jurídica*, Santiago, Universidad Central de Chile, 2002, p. 32.

con el cual se pueda valorar la constitucionalidad de los derechos cobrados por la inscripción de personas morales en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, así como resolver el problema de cobros desiguales en dicho servicio público.

El tipo de investigación es documental en el nivel exploratorio y descriptivo, debido a que depende fundamentalmente de la información recogida o consultada en documentos y otros medios impreso y en virtud de que, por un lado, tiene como objetivo la formulación de un problema para posibilitar una investigación más precisa o el desarrollo de una hipótesis, pero además intentan aumentar la familiaridad del investigador con el fenómeno que se va a investigar y sondearlo, y por otro, tiende a describir las partes y rasgos esenciales de fenómenos fácticos o formales del Derecho.¹⁰⁶

Así pues, el desarrollo teórico del tema de la actividad financiera del Estado nos fijó dentro de la perspectiva teleológica del Estado por la cual éste cumple con la satisfacción de necesidades de interés público mediante la prestación de servicios públicos (o cumplimiento de funciones públicas), lo cual comienza a delimitar la naturaleza de los elementos principales por los cuales el Estado financia dichos servicios, esto es, las contribuciones.

El estudio de la potestad tributaria del Estado delimita la perspectiva tributaria dentro del Estado constitucional de derecho y excluye que puedan ser cobradas las contribuciones de cualquier manera imaginable, sin adherirse el Estado a la razonabilidad y prohibición de arbitrariedades que supone dicho Estado de Derecho. Para tal efecto, se analiza la naturaleza de las contribuciones, así como de los derechos.

Respecto de los límites de la potestad tributaria del Estado, posterior a haberse definido la naturaleza de las contribuciones denominadas derechos, se desarrolló un análisis teórico de los límites concretos a la potestad tributaria del

¹⁰⁶ Aranzamendi, Lino, *Instructivo teórico-práctico del diseño y redacción de la tesis en derecho*, 2ª ed., Lima, Editora y Librería Jurídica Grijley, 2015, p. 80.

Estado a los que nos conduce la naturaleza de la totalidad de su actividad, que son en el tema delimitado, los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, aplicables a los derechos. Esto con el propósito de excluir ciertas actitudes o acciones concretas que pudieran realizar las autoridades en el empleo de dicha contribución para la financiación de los servicios públicos.

Finalmente, se abordó el tema de la inscripción de personas morales en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, debido a que es en la prestación de dicho servicio público en donde se detectaron los síntomas de la problemática planteada en la presente investigación, por lo cual resultó indispensable proponer las bases teóricas que describen las categorías jurídicas presentes en el fenómeno aludido.

Habiendo circunscrito conceptualmente los fenómenos bajo estudio, en cumplimiento del objetivo específico segundo, es ahora necesario recabar información con la cual será posible dar respuesta a la pregunta de investigación planteada:

Pregunta a contestar: “¿De qué manera se ven afectados los derechos humanos de los contribuyentes que solicitan la inscripción de documentos públicos o privados por los que se constituyen personas morales ante la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, ante la variante liquidación de los derechos establecidos para dicho servicio público, dentro de las Leyes de Ingresos del Estado de Baja California para los años 2014-2019?”

Para tal efecto, en virtud de que en el marco teórico de esta investigación quedó establecido que el monto correspondiente por concepto de derechos por el servicio público de registro de personas morales el Registro Público de la Propiedad y de Comercio debe establecerse en función del costo que dicho servicio representa para el Estado y no con base en elementos que reflejan la capacidad contributiva de los contribuyentes, fue necesario analizar la legislación del orden estatal que regula la contribución derechos en lo general, así como particularmente en cuanto a su establecimiento como contraprestación del servicio

público registral referido. En segundo plano, toda vez que existe la posibilidad de que determinar si los derechos están siendo cobrados efectivamente en función del costo del servicio no pueda realizarse completamente escudriñando la letra de la ley, se inquirió sobre cómo en la realidad práctica se lleva a cabo el procedimiento registral de las personas morales, ya que pudiera ser que en la técnica se encuentren las cargas que algún servicio público representa para el Estado y, consecuentemente, su costo.

Para obtener la información deseada, recurriremos a ambas clases de fuentes de investigación: primaria y secundaria¹⁰⁷, ya que, por un lado, necesitamos consultar porciones de la legislación vigente, es decir, una fuente obtenida de primera mano o una que se presenta en forma directa por la acción del investigador, y por otro lado, fue propicio consultar fuentes que proporcionan información escrita, registrada o interpretada por otros, es decir, bibliografía, revistas y datos proporcionados por el Registro Público de la Propiedad y de Comercio mismo.

Las técnicas de investigación seguidas para proceder con lo anterior fueron la consulta en internet en sitios oficiales y la solicitud escrita de información pública. La consulta en internet se realizó de la legislación vigente y la histórica de año en año, en retroactivo, hasta el año 2014, en el portal oficial del Periódico Oficial del Estado de Baja California en donde el emisor, el Congreso del Estado de Baja California, por ministerio de ley debió remitir para su publicación por parte del Gobernador del Estado. De esta manera, de primera mano se consultará la manera en que son regulados y fijados los derechos por los servicios registrales objeto de estudio.

En cuanto a la solicitud de información que se realizó, en lo que concierne este trabajo de investigación, mediante un escrito de cuatro hojas, dirigido a la Licenciada Lizbeth Fernanda Aguilar Cervantes, encargada de la Unidad de Transparencia de la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio,

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp. 123-124.

el 5 de abril de 2019, la solicitud fue formulada en el sentido de que la referida Unidad de Transparencia informara sobre los siguientes puntos:

I. Cuál es el procedimiento exacto seguido por la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio para la inscripción de los instrumentos públicos que constituyan, modifiquen, disuelvan, fusionen, escindan, liquiden o extingan las sociedades mercantiles, sociedades y asociaciones civiles; las actas constitutivas y estatutos de asociaciones y sociedades extranjeras de carácter civil; las actas constitutivas y estatutos de las fundaciones y asociaciones de asistencia social privada, y las asociaciones religiosas; y II. La forma particular en que influye, condiciona, modifica o de alguna otra manera afecte al procedimiento de inscripción el capital de la persona moral (entendiéndose por personas morales: sociedades mercantiles, sociedades civiles, asociaciones civiles, asociaciones extranjeras de carácter civil, sociedades extranjeras de carácter civil, fundaciones de asistencia social privada, asociaciones de asistencia social privada, asociaciones religiosas, etc.), objeto del acto de inscripción.¹⁰⁸

Hipótesis: Los derechos humanos de seguridad jurídica y certidumbre tributaria de los contribuyentes en cuestión se han visto vulnerados, al estar jurídicamente injustificada la desigualdad de la liquidación de los derechos por el servicio público de inscripción de personas morales en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, por encontrarse establecidos con base en elementos que reflejan la capacidad contributiva de los inscriptores, es decir, en contravención del alcance protector de los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad tributarias en materia de derechos por servicios.

5.2 Resultados obtenidos

5.2.1 Fuentes primarias

Dentro de las fuentes primarias, es decir, realizando una consulta en internet en el portal oficial del Periódico Oficial del Estado de Baja California,

¹⁰⁸ Véase Anexo 1, pp. 1-2.

<https://periodicooficial.ebajacalifornia.gob.mx/oficial/inicio.jsp>, y el del Congreso del Estado de Baja California, http://www.congresobc.gob.mx/w22/index_legislacion.html, se consultaron los siguientes ordenamientos:

- Código Fiscal del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial no. 36, de 31 de diciembre de 1988, Sección XII, Tomo XCV, vigente hasta el *“DECRETO No. 364 mediante el cual se aprueba la iniciativa que reforma al artículo 75 del Código Fiscal del Estado de Baja California. H. XX LEGISLATURA DEL ESTADO DE B.C.”*, publicado el 21 de diciembre de 2012.¹⁰⁹
- Ley de Hacienda del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, no. 37, de 31 de diciembre de 1972, Sección XIII, Tomo LXXIX, vigente hasta el *“DECRETO No. 280, por el que se reforman el artículo 177, publicado en el Periódico Oficial No. 04, Sección II, Tomo CXXVI, de fecha 18 de enero de 2019, expedido por la H. XXII Legislatura, siendo Gobernador Constitucional el C. Francisco Arturo Vega de Lamadrid 2013-2019.”*¹¹⁰
- Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2019, publicado en el Periódico Oficial No. 60, de fecha 31 de diciembre de 2018, Sección I, Tomo CXXV.¹¹¹

¹⁰⁹ Periódico Oficial del Estado de Baja California, <http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/legislacion/periodico/1988/SECC-XII-31-12-1988.pdf>, consultado el 01/04/2019.

¹¹⁰ Congreso del Estado de Baja California, http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_II/30112018_LEYHACES.pdf, consultado el 01/04/2019.

¹¹¹ Periódico Oficial del Estado de Baja California, <https://periodicooficial.ebajacalifornia.gob.mx/oficial/mostrarDocto.jsp?nombreArchivo=Periodico-60-CXXV-20181231-N%C3%9AMERO%20ESPECIAL%20-%20SECCI%C3%93N%20I.pdf&sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2018/Diciembre>, consultado el 01/04/2019.

- Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2018, publicado en el Periódico Oficial No. 59, de fecha 31 de diciembre de 2017, Sección I, Tomo CXXIV.¹¹²
- Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2017, publicado en el Periódico Oficial No. 59, Número Especial, de fecha 31 de diciembre de 2016, Sección I, Tomo CXXIII.¹¹³
- Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2016, publicado en el Periódico Oficial No. 60, Número Especial, de fecha 31 de diciembre de 2015, Sección I, Tomo CXXII.¹¹⁴
- Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2015, publicado en el Periódico Oficial No. 62, Número Especial, de fecha 31 de diciembre de 2014, Sección I, Tomo CXXI.¹¹⁵

¹¹² Periódico Oficial del Estado de Baja California, <https://periodicooficial.ebajacalifornia.gob.mx/oficial/mostrarDocto.jsp?nombreArchivo=Periodico-59-CXXIV-20171231-N%C3%9AMERO%20ESPECIAL%20-%20SECCI%C3%93N%20I.pdf&sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2017/Diciembre>, consultado el 01/04/2019.

¹¹³ Periódico Oficial del Estado de Baja California, <https://periodicooficial.ebajacalifornia.gob.mx/oficial/mostrarDocto.jsp?nombreArchivo=Periodico-59-CXXIII-20161231-N%C3%9AMERO%20ESPECIAL%20-%20SECCI%C3%93N%20I.pdf&sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2016/Diciembre>, consultado el 01/04/2019.

¹¹⁴ Periódico Oficial del Estado de Baja California, <https://periodicooficial.ebajacalifornia.gob.mx/oficial/mostrarDocto.jsp?nombreArchivo=Periodico-60-CXXII-20151231-N%C3%9AMERO%20ESPECIAL%20-%20SECCI%C3%93N%20I.pdf&sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2015/Diciembre>, consultado el 01/04/2019.

¹¹⁵ Periódico Oficial del Estado de Baja California, <https://periodicooficial.ebajacalifornia.gob.mx/oficial/mostrarDocto.jsp?nombreArchivo=Periodico-62-CXXI-20141231-N%C3%9AMERO%20ESPECIAL%20-%20SECCI%C3%93N%20I.pdf&sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2014/Diciembre>, consultado el 01/04/2019.

- Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2014, publicado en el Periódico Oficial No. 60, Número Especial, de fecha 31 de diciembre de 2013, Sección I, Tomo CXX.¹¹⁶
- Ley del Registro Público de la Propiedad y de Comercio para el Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 55, de fecha 02 de diciembre de 2005, Tomo CXII, vigente hasta el “*DECRETO No. 654, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 2, 3 FRACCIONES VII, X, XIX, XXI Y XXII, 9 FRACCIONES X, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII Y XXIV, 11 FRACCIONES I, VIII, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, 13, 18, 20, 22 FRACCIÓN III, 23, 25, 33, 34, 39, 45 FRACCIÓN III, 53, 64, 65, 66, 68, 81 Y LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO NOVENO DEL TÍTULO SEGUNDO; Y SE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 4 BIS, 88, 89 Y 90, ASÍ COMO EL TÍTULO SEXTO “DEL SERVICIO REGISTRAL”, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL No. 58, SECCION VII, TOMO CXXIII, DE FECHA 30 DE DICIEMBRE DE 2016, EXPEDIDO POR LA H. XXI LEGISLATURA, SIENDO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL EL C. FRANCISCO ARTURO VEGA DE LAMADRID 2013- 2019.*”¹¹⁷

Hallazgos

Como podrá observar el lector en lo sucesivo, los hallazgos descubiertos en la presente obra demostraron que la definición legal de derechos por servicios, tal como dispone la doctrina fiscal, los caracteriza como *contraprestaciones* de los

¹¹⁶ Periódico Oficial del Estado de Baja California, <https://periodicooficial.eabajacalifornia.gob.mx/oficial/mostrarDocto.jsp?nombreArchivo=Periodico-60-CXX-20131231-N%C3%9AMERO%20ESPECIAL%20-%20SECCI%C3%93N%20I.pdf&sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2013/Diciembre>, consultado el 01/04/2019.

¹¹⁷ Congreso del Estado de Baja California, http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_IV/leyregpub_30DIC2016.pdf, consultado el 01/04/2019.

servicios públicos y por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, que es obligatorio su pago y que la tasa o tarifa con la cual serán pagados se encontrará en la ley de ingresos correspondiente al año fiscal de que se trate.

Posterior a estas consideraciones, quedará de manifiesto en cada una de las leyes de ingresos del estado de Baja California, pertenecientes a los años fiscales 2014-2019, de lo más reciente a lo antiguo, que la tasa o tarifa que se aplica a los derechos por el servicio de inscripción de personas morales en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio contiene una relación directa con un elemento ajeno al costo que dicho servicio representa para el Estado, esto es, un elemento de capacidad contributiva, a saber: el capital social objeto de inscripción, junto con la persona moral.

I.- En el Código Fiscal del Estado:

1. *“ARTICULO 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.”*

II.- En la Ley de Hacienda del Estado de Baja California:

1. *“ARTICULO 157.- Los servicios que el Gobierno del Estado proporcione en forma directa o a través de sus organismos descentralizados o concesionarios, al realizar una actividad de interés público, obligan a quien los reciba, al pago de los derechos correspondientes.*

En el caso de los Organismos Descentralizados, Concesionarios, Empresas de Participación Estatal o Paraestatales, deberán sujetarse a lo establecido en el artículo 4-1 del presente ordenamiento.”

2. *“ARTICULO 158.- Los derechos se causarán y pagarán de conformidad con las tasas, cuotas y tarifas que establezca la Ley de Ingresos del Estado.*

Para la recaudación del pago de Derechos por los Organismos Descentralizados, Concesionarios, Empresas de Participación Estatal o Paraestatales, deberán sujetarse a lo establecido en el artículo 4-1 del presente ordenamiento.”

3. *“ARTICULO 159.- Los derechos se causan en el momento en que se presten los servicios, o en la forma que determina la Ley de Ingresos del Estado.”*
4. *“ARTICULO 160.- Sólo podrán cobrarse los derechos que expresamente autorice la Ley de Ingresos del Estado.”*

III.- En la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2019:

1. *“ARTÍCULO 13.- Los servicios que se presten en materia de la Propiedad, causarán derechos cada vez y se pagarán previamente por los interesados, con excepción de [...], conforme a la siguiente:*

T A R I F A:

VI.- Por la inscripción:

E) .- De documentos públicos o privados por los que se constituyan Asociaciones Civiles, Sociedades Civiles y Asociaciones Religiosas, o por el aumento del Capital:

- Hasta por la cantidad de \$ 50,000.00 \$ 2,377.18

- Por el excedente de \$ 50,000.00 5.0 al millar

- En ningún caso el derecho correspondiente excederá de\$ 36,108.10

2. “ARTÍCULO 15.- Los servicios que se presten en materia del Comercio, causarán derechos cada vez y se pagarán previamente por los interesados, con excepción de [...], conforme a la siguiente:

T A R I F A:

II.- Por la inscripción de:

C) .- De los instrumentos públicos en los que se consigne la constitución, escisión, aumento de capital o fusión de sociedades mercantiles, sobre el aumento o el incremento que experimente, incluyendo las Asociaciones en Participación, Sociedades de Producción Rural y Sociedades Cooperativas:

- Hasta por la cantidad de \$ 50,000.00 \$ 2,490.47

- Por el excedente de \$ 50,000.00 5.0 al millar

- En ningún caso el derecho correspondiente excederá de\$ 37,576.32

IV.- En la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2018:

1. “ARTÍCULO 13.- Los servicios que se presten en materia de la Propiedad, causarán derechos cada vez y se pagarán previamente por los interesados, con excepción de [...], conforme a la siguiente:

T A R I F A:

VI.- Por la inscripción:

E) .- De documentos públicos o privados por los que se constituyan Asociaciones Civiles, Sociedades Civiles y Asociaciones Religiosas, o por el aumento del Capital:

- Hasta por la cantidad de \$ 50,000.00 \$ 2,272.20

- Por el excedente de \$ 50,000.00 5.0 al millar

- En ningún caso el derecho correspondiente excederá de\$ 34,513.57

2. “ARTÍCULO 15.- Los servicios que se presten en materia del Comercio, causarán derechos cada vez y se pagarán previamente por los interesados, con excepción de [...], conforme a la siguiente:

T A R I F A:

II.- Por la inscripción de:

C) .- De los instrumentos públicos en los que se consigne la constitución, escisión, aumento de capital o fusión de sociedades mercantiles, sobre el aumento o el incremento que experimente, incluyendo las Asociaciones en Participación, Sociedades de Producción Rural y Sociedades Cooperativas:

- Hasta por la cantidad de \$ 50,000.00 \$ 2,380.49

- Por el excedente de \$ 50,000.00 5.0 al millar

- En ningún caso el derecho correspondiente excederá de\$ 35,916.96

V.- En la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2017:

1. *“ARTÍCULO 13.- Los servicios que se presten en materia de la Propiedad, causarán derechos cada vez y se pagarán previamente por los interesados, con excepción de [...], conforme a la siguiente:*

T A R I F A:

VI.- Por la inscripción:

E) .- De documentos públicos o privados por los que se constituyan Asociaciones Civiles, Sociedades Civiles y Asociaciones Religiosas, o por el aumento del Capital:

- Hasta por la cantidad de \$ 50,000.00 \$ 2,138.54

- Por el excedente de \$ 50,000.00 5.0 al millar

- En ningún caso el derecho correspondiente excederá de\$ 32,483.36

2. *“ARTÍCULO 15.- Los servicios que se presten en materia del Comercio, causarán derechos cada vez y se pagarán previamente por los interesados, con excepción de [...], conforme a la siguiente:*

T A R I F A:

II.- Por la inscripción de:

C) .- De los instrumentos públicos en los que se consigne la constitución, escisión, aumento de capital o fusión de sociedades mercantiles, sobre el aumento o el incremento que experimente, incluyendo las Asociaciones en Participación, Sociedades de Producción Rural y Sociedades Cooperativas:

- Hasta por la cantidad de \$ 50,000.00 \$ 2,240.46

- Por el excedente de \$ 50,000.00 5.0 al millar

- En ningún caso el derecho correspondiente excederá de\$ 33,804.20

VI.- En la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2016:

1. *“ARTÍCULO 13.- Los servicios que se presten en materia de la Propiedad, causarán derechos cada vez y se pagarán previamente por los interesados, con excepción de [...], conforme a la siguiente:*

T A R I F A:

VI.- Por la inscripción:

E) .- De documentos públicos o privados por los que se constituyan Asociaciones Civiles, Sociedades Civiles y Asociaciones Religiosas, o por el aumento del Capital:

- Hasta por la cantidad de \$ 50,000.00 \$ 2,011.87

- Por el excedente de \$ 50,000.00 5.0 al millar

- En ningún caso el derecho correspondiente excederá de\$ 30,559.34

2. *“ARTÍCULO 15.- Los servicios que se presten en materia del Comercio, causarán derechos cada vez y se pagarán previamente por los interesados, con excepción de [...], conforme a la siguiente:*

T A R I F A:

II.- Por la inscripción de:

C) .- De los instrumentos públicos en los que se consigne la constitución, escisión, aumento de capital o fusión de sociedades mercantiles, sobre el aumento o el incremento que experimente,

incluyendo las Asociaciones en Participación, Sociedades de Producción Rural y Sociedades Cooperativas:

- Hasta por la cantidad de \$ 50,000.00 \$ 2,107.76

- Por el excedente de \$ 50,000.00 5.0 al millar

- En ningún caso el derecho correspondiente excederá de\$ 31,801.95

VII.- En la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2015:

1. *“ARTÍCULO 13.- Los servicios que se presten en materia de la Propiedad, causarán derechos cada vez y se pagarán previamente por los interesados, con excepción de [...], conforme a la siguiente:*

T A R I F A:

VI.- Por la inscripción:

E) .- De documentos públicos o privados por los que se constituyan Asociaciones Civiles, Sociedades Civiles y Asociaciones Religiosas, o por el aumento del Capital:

- Hasta por la cantidad de \$ 50,000.00 \$ 1,953.27

- Por el excedente de \$ 50,000.00 5.0 al millar

- En ningún caso el derecho correspondiente excederá de\$ 29,669.26

2. *“ARTÍCULO 15.- Los servicios que se presten en materia del Comercio, causarán derechos cada vez y se pagarán previamente por los interesados, con excepción de [...], conforme a la siguiente:*

T A R I F A:

II.- Por la inscripción de:

C) .- De los instrumentos públicos en los que se consigne la constitución, escisión, aumento de capital o fusión de sociedades mercantiles, sobre el aumento o el incremento que experimente, incluyendo las Asociaciones en Participación, Sociedades de Producción Rural y Sociedades Cooperativas:

- Hasta por la cantidad de \$ 50,000.00 \$ 2,046.37

- Por el excedente de \$ 50,000.00 5.0 al millar

- En ningún caso el derecho correspondiente excederá de\$ 30,875.68

VIII.- En la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2014:

1. *“ARTÍCULO 13.- Los servicios que se presten en materia de la Propiedad, causarán derechos cada vez y se pagarán previamente por los interesados, con excepción de [...], conforme a lo siguiente:*

T A R I F A:

VI.- Por la inscripción:

E) .- De documentos públicos o privados por los que se constituyan Asociaciones Civiles, Sociedades Civiles y Asociaciones Religiosas, o por el aumento del Capital:

- Hasta por la cantidad de \$ 50,000.00 \$ 1,878.14

- Por el excedente de \$ 50,000.00 \$ 5.0 al millar

- En ningún caso el derecho correspondiente excederá de\$ 28,528.13

2. *“ARTÍCULO 15.- Los servicios que se presten en materia del Comercio, causarán derechos cada vez y se pagarán previamente por los interesados, con excepción de [...], conforme a la siguiente:*

T A R I F A:

II.- Por la inscripción de:

C) .- De los instrumentos públicos en los que se consigne la constitución, escisión, aumento de capital o fusión de sociedades mercantiles, sobre el aumento o el incremento que experimente, incluyendo las Asociaciones en Participación, Sociedades de Producción Rural y Sociedades Cooperativas:

- Hasta por la cantidad de \$ 50,000.00 \$ 1,967.66

- Por el excedente de \$ 50,000.00 5.0 al millar

- En ningún caso el derecho correspondiente excederá de\$ 29,688.15

IX.- En la Ley del Registro Público de la Propiedad y de Comercio para el Estado de Baja California:

1. *“ARTICULO 2.- El Registro Público de la Propiedad y de Comercio es la institución responsable de realizar la actividad registral en el Estado y dar publicidad a la situación jurídica de bienes y derechos; así como, a los actos jurídicos que lo requieran para surtir eficacia ante terceros en los términos de ley, a fin de otorgar certeza y seguridad jurídica a los mismos.*

Podrán ser materia de registro los actos, convenios y contratos relacionados con derechos reales o personales, en cuanto a su constitución, transmisión, modificación, afectación y extinción; así como,

la constitución de personas morales y todos aquellos que deban inscribirse en materia de comercio.

Toda inscripción, anotación o asiento registral se hará constar de manera veraz y exacta en su archivo, utilizando las bases de datos, formas precodificadas e imágenes que esta Ley y su Reglamento autoricen.”

2. “ARTÍCULO 3.- *Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:*

VII. Inscripción.- Es el acto por medio del cual, el Registrador o Subregistrador observando las formalidades legales, incorpora en el folio o archivo electrónico correspondiente del Registro Público el título y sus requisitos formales en donde conste el derecho real o personal, dejando constancia de su existencia, tomando como base la finca o la persona moral.

[...]

X. Partida.- Es el número de identificación único asignado por el Registrador o Subregistrador al expediente que contiene el derecho real o personal, y que se asienta en un folio electrónico determinado y está vinculado a este.

XI. Registro Público.- La Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, institución a que hace referencia el Código.”

3. “ARTÍCULO 11.- *Son facultades y obligaciones de los Registradores, las siguientes:*

I.- Supervisar que la cuantificación y liquidación de los derechos que se causen por los servicios prestados por el Registro Público sean de conformidad con lo establecido en la Ley de Ingresos vigente; asimismo verificar las constancias relativas al cumplimiento de

contribuciones que correspondan, conforme a las disposiciones legales aplicables;

[...]”

4. *“ARTÍCULO 13.- La finca y la persona moral son la unidad básica registral. El Registro Público para los efectos de la inscripción contará, por lo menos, con Sección Civil y Sección Comercio, pudiendo implementar las demás necesarias para su funcionamiento.*

[...]”

5. *“ARTÍCULO 14.- Serán objeto de inscripción:*

IX.- Los instrumentos públicos que constituyan, modifiquen, disuelvan, fusionen, escindan, liquiden o extingan las sociedades mercantiles, sociedades y asociaciones civiles;

X.- Las actas constitutivas y estatutos de asociaciones y sociedades extranjeras de carácter civil;

XI.- Las actas constitutivas y estatutos de las fundaciones y asociaciones de asistencia social privada, y las asociaciones religiosas;

[...]

XXII.- Las sociedades mercantiles previstas en el Código de Comercio y demás Leyes especiales;

[...]”

6. *“ARTÍCULO 16.- Las inscripciones podrán solicitarse en cualquiera de las oficinas del Registro Público, efectuándose éstas en el archivo registral de la circunscripción municipal que corresponda.”*

7. *“ARTÍCULO 19.- Todo trámite que se realice ante el Registro Público, causará los derechos que establezca la Ley de Ingresos vigente para el Estado.”*

8. *“ARTÍCULO.- 22.- El procedimiento para la inscripción de títulos en el Registro Público será el siguiente:*

I.- Recepción física o electrónica de la solicitud de registro, acompañada del instrumento en el que conste el acto a inscribir, pago de los derechos, generación de una boleta de ingreso y del número de control progresivo correspondiente e invariable de cada acto.

II.- Análisis de la información y verificación de la existencia o inexistencia de antecedentes registrales, y en su caso la captura en el Sistema de Información;

III.- Calificación del acto o derecho a registrar, mediante la cual, se autoriza o rechaza en definitiva, la inscripción en el Sistema de Información Registral, mediante la firma autógrafa o electrónica, generándose el folio electrónico o la partida en su caso; y

IV.- Emisión de una boleta de inscripción que será entregada física o electrónicamente en su caso.”

9. *“ARTÍCULO 33.- Las inscripciones se vincularán con el folio electrónico y sección que le corresponda. Asimismo, todo folio electrónico será autorizado con la firma electrónica del Registrador que corresponda.*

Las inscripciones deberán contener, en todos los casos, lo siguiente:

IV.- Número del recibo oficial del pago de derechos,

V.- Fecha y hora de pago de los derechos de registro;

[...]"

10. "ARTÍCULO 37.- En los documentos autorizados para su inscripción, se hará constar una leyenda que contendrá:

IV.- Fecha y hora en que fueron cubiertos los derechos correspondientes;"

[...]"

5.2.2 Fuentes secundarias

Dentro de las fuentes secundarias, como fue mencionado, como consecuencia de la investigación realizada en las distintas leyes fiscales expuestas dentro de las fuentes primarias de esta investigación, se formuló una solicitud de información¹¹⁸ a la Unidad de Transparencia del Registro Público de la Propiedad y de Comercio para conocer a detalle la ejecución del procedimiento registral de las personas morales, a fin de observar si en dicha ejecución influyen elementos o factores que pudiesen explicar y justificar algún cobro diferenciado de derechos dentro de un mismo acto registrado.

En relación con el análisis que se realizó de las leyes de ingresos examinadas en este trabajo, con la petición formulada a la autoridad registral, en virtud de que fue descubierto que el capital social de las distintas personas morales a inscribirse influye en la cuantificación de los derechos por los servicios públicos registrales, la intención científica fue descubrir qué pasos se toman en el procedimiento de inscripción de personas morales, así como la manera concreta en que influye el capital social dentro del procedimiento mismo de inscripción. Lo anterior, con la finalidad de determinar si el capital social de las personas morales

¹¹⁸ Véase Anexo 1.

a inscribirse afecta en los costos que representa para el Estado el servicio público de inscripción.

La contestación de dicho escrito fue recibida el día viernes, 26 de abril de 2019 (la fecha del escrito señala 23 de abril del mismo año), mediante un escrito de tres hojas, con un anexo de doce, que contiene los procedimientos de inscripción que ejecuta el Registro Público de la Propiedad y de Comercio¹¹⁹ y, efectivamente, se descubrió que en las particularidades del procedimiento registral no influye el capital social de las personas morales a inscribirse, como se desprenderá de la simple lectura de los documentos entregados por la autoridad.

Hallazgos

1. La Unidad de Transparencia del Registro Público de la Propiedad y de Comercio informó que el procedimiento de inscripción seguido se realiza, como se observa del Anexo 2:

“a) tratándose de sociedades mercantiles, el procedimiento se apega a los Artículos 18, 19, 20, 20 bis, 21, 21 bis, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 32 bis del Código de Comercio.”

Entre los artículos citados por la autoridad, el que propiamente describe el procedimiento de inscripción de personas morales, previa consulta del ordenamiento jurídico, resultó ser el artículo 21 bis¹²⁰, que establece lo siguiente:

“Artículo 21 bis.- El procedimiento para la inscripción de actos mercantiles en el Registro Público de Comercio se sujetará a las bases siguientes:

I.- Será automatizado y estará sujeto a plazos máximos de respuesta;

¹¹⁹ Véase Anexo 2.

¹²⁰ Código de Comercio, *op. cit.*, artículo 21 bis.

II.- Constará de las fases de:

a) Recepción, física o electrónica de una forma precodificada, acompañada del instrumento en el que conste el acto a inscribir, pago de los derechos, generación de una boleta de ingreso y del número de control progresivo e invariable para cada acto; b) Análisis de la forma precodificada y la verificación de la existencia o inexistencia de antecedentes registrales y, en su caso, preinscripción de dicha información a la base de datos ubicada en la entidad federativa; c) Calificación, en la que se autorizará en definitiva la inscripción en la base de datos mediante la firma electrónica del servidor público competente, con lo cual se generará o adicionará el folio mercantil electrónico correspondiente, y d) Emisión de una boleta de inscripción que será entregada física o electrónicamente.

III. La inscripción de actos que sean enviados por medios electrónicos de acuerdo al artículo 30 bis 1 de este Código, con el pago de derechos en línea, será inmediata, definitiva y no será susceptible de calificación por parte del responsable de oficina o registrador.

El reglamento del presente Capítulo desarrollará el procedimiento registral de acuerdo con las bases anteriores.”

Visto el último párrafo del artículo transcrito, la investigación nos condujo al Reglamento del Registro Público de Comercio.¹²¹ En este ordenamiento, se reglamentó lo siguiente, en relación con la inscripción de sociedades mercantiles:

“Capítulo II

Del procedimiento registral

¹²¹ Reglamento del Registro Público de Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2003 (México: Cámara de Diputados), <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/3.PDF>, consultado el 01/04/2019.

ARTÍCULO 5o.- Para efecto de lo dispuesto en la fracción II del artículo 21-bis del Código de Comercio, la fase de recepción del procedimiento registral para la inscripción de actos mercantiles se hará de la forma siguiente:

I. [...]

II. Recepción física.- La persona interesada o su representante, en la ventanilla de recepción de la oficina del Registro que corresponda, en términos del artículo 23 del Código de Comercio, presentará la forma precodificada respectiva acompañada del testimonio, póliza o acta en el que conste el acto a inscribir

ARTÍCULO 7o.- Para efecto del supuesto de la fracción II del artículo 5o. de este Reglamento, se estará a lo siguiente:

I. Se presentará la forma precodificada y el testimonio, póliza o acta correspondiente, en la oficina de Registro acompañada del medio magnético que contenga tales documentos, para que éste a través del SIGER, genere una ficha de control de pago, con la información que identifique el acto a inscribir, el monto de los derechos a pagar, el número de control interno y datos generales de recepción. Acreditado ante el Registro el pago de los derechos señalados en la ficha indicada, se generará una boleta de ingreso en la que constarán los datos referidos y el sello de recepción de la oficina del Registro, misma que servirá al interesado para determinar la prelación entre derechos sobre dos o más actos que se refieran a un mismo folio mercantil electrónico, para efecto de lo dispuesto en el artículo 21 bis 1 del Código de Comercio, y

II. Generada la boleta de ingreso, se turnará la forma precodificada, acompañada del testimonio, póliza, acta y el medio electrónico correspondiente, para continuar la fase de análisis.

ARTÍCULO 9o.- Para efecto de lo dispuesto por la fracción II inciso b) del artículo 21 bis del Código de Comercio, la fase de análisis comprende la revisión de la forma precodificada de un acto mercantil inscribible en el Registro, verificación de la existencia o inexistencia de antecedentes registrales y, en su caso, su captura y preinscripción de dicha información a la base de datos ubicada en la entidad federativa. Esta fase está a cargo del analista cuando se presenta físicamente la forma precodificada acompañada del medio magnético que la contiene, o por el notario o corredor público, en el caso de que haya sido enviada por medios electrónicos a través del SIGER

ARTÍCULO 10.- Para efecto de lo dispuesto por la fracción II inciso c) del artículo 21 bis del Código de Comercio, en la fase de calificación, el responsable de oficina o el registrador recibirá a través del SIGER el acto a procesar, identificándolo por el número de control, la fecha y la hora, y revisará los datos capturados en la fase de análisis, de ser correctos y procedente la inscripción del acto, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, el responsable de oficina autorizará mediante la generación de la firma electrónica su inscripción en la base de datos, con lo cual se creará en forma definitiva el folio mercantil electrónico correspondiente o se agregará a éste el acto de que se trate. Los subsecuentes actos registrables relativos a un comerciante o sociedad se inscribirán en el folio electrónico generado.”

“b) tratándose de sociedades y asociaciones civiles el procedimiento se detalla de manera general de la siguiente manera:

- * Presentación del Documento.
- * Elaboración del volante – recibo
- * Pago del volante – recibo
- * Entrega física o electrónica del documento en la Dependencia asignado a la carga de trabajo de análisis según corresponda.

* Analista selecciona el documento de su carga de trabajo, coteja la información referida y procede a la captura del acto.

* Según lo analizado, el documento es aceptado o rechazado.

* Se pasa para firma para su inspección y revisión.

* Verificados los datos, se firma el documento (si es aceptado, se incorpora al sistema con la partida o folio correspondiente).

* Si es rechazado, se aclaran los motivos de improcedencia.

* En ambos casos, se pasa al área de resguardo para la preparación y entrega del mismo.

Para complementar la información brindada, el procedimiento que se lleva a cabo se encuentra certificado por la norma ISO 9001:2015, adjunto a la presente copia simple para su conocimiento.”¹²²

2. La Unidad de Transparencia del Registro Público de la Propiedad y de Comercio informó, respecto del cuestionamiento directo sobre “la forma particular en que influye, condiciona, modifica o de alguna otra manera afecte el procedimiento de inscripción el capital de la persona moral [...], objeto del acto de inscripción”, que “el capital social de la persona moral, solo es condicionante de acorde a lo que establece su misma Ley que lo regula, tratándose de sociedades mercantiles la Ley General de Sociedades Mercantiles y respecto a las asociaciones de asistencia social privada el Código Civil.”¹²³

6 Conclusiones y propuestas

Conclusiones

¹²² Véase Anexo 2, pp. 1-2 y documento adjunto, pp 5-12.

¹²³ *Ibidem*, p. 2.

Con la finalidad de dar cumplimiento al objetivo específico consistente en valorar la constitucionalidad de los derechos fijados por el Congreso del Estado de Baja California para la inscripción de documentos públicos o privados por los que se constituyen personas morales, con base en los datos analizados fue posible arribar a las siguientes conclusiones:

Primera: Derivado del análisis de la legislación en materia de derechos en su aspecto general, se concluye que los derechos por servicios son contraprestaciones establecidas en las leyes fiscales por los servicios que presta el Estado en su función de derecho público y obligan a su pago a quienes reciben dichos servicios, de conformidad con las leyes de ingresos correspondientes a cada ejercicio fiscal.

Segunda: Derivado del análisis de la legislación en materia de derechos cobrados específicamente por la inscripción de personas morales, se concluye que existe una diferenciación en el cobro de derechos por el servicio de público de inscripción de personas morales del orden civil, con las personas morales del orden mercantil, toda vez que existe un rubro y cobro distinto para el orden civil y mercantil en cada una de las leyes de ingresos examinada.

Tercera: Derivado del análisis de la legislación en materia de derechos cobrados por la inscripción de personas morales se concluye que, dentro del cobro de derechos por la inscripción de cada clase de persona moral (civil/mercantil), existe una diferenciación en el cobro de los derechos mismos, tomando como base la cantidad del *capital social* sometido a inscripción junto con el acto jurídico en que se incluye, en vista de que, en cada caso, se cobra una cierta cantidad cuando dicho capital social no rebasa los \$50,000.00 pesos y un porcentaje (5.0 al millar) por el excedente de la cantidad anterior.

Cuarta: Derivado del análisis del procedimiento registral de personas morales, de conformidad con la legislación aplicable, así como la información exhaustiva y particularizada proveída por la Unidad de Transparencia de la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, se concluye que el capital social sometido a inscripción junto con el acto jurídico en que se incluye, no influye en el

costo que el servicio público registral representa para el Estado, en virtud de que en ningún momento se hace referencia al capital social, objeto de inscripción, para la ejecución del procedimiento registral y considerando el cuestionamiento directo formulado al Registro Público sobre la influencia del capital social en el procedimiento, cuya respuesta se dio en el sentido de que no es condicionante del procedimiento registral en sí.

Quinta: Derivado del estudio de la doctrina y del alcance protector que la jurisprudencia mexicana otorga mediante la interpretación constitucional de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias en materia de derechos por servicios –el cual nos establece la necesaria relación entre el costo del servicio público y la contraprestación *derechos*– y realizando un análisis valorativo respecto de la legislación en materia de derechos cobrados por la inscripción de personas morales se concluye que, al no influir el capital social sometido a inscripción junto con el acto jurídico en que se incluye, en el costo que el servicio público registral representa para el Estado, la diferenciación en el cobro de derechos contraviene el orden constitucional.

Sexta: Se confirma nuestra hipótesis de que los derechos humanos de seguridad jurídica y certidumbre tributaria de los contribuyentes se han visto vulnerados, al estar jurídicamente injustificada la desigualdad de la liquidación de los derechos por el servicio público de inscripción de personas morales en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, al encontrarse establecidos con base en elementos que reflejan la capacidad contributiva de los inscriptores y no en el costo que el servicio público (o la intensidad del servicio) representa para el Estado, es decir, en contravención del alcance protector de los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad tributarias en materia de derechos por servicios.

Séptima: Derivado del análisis de la legislación a nivel estatal aplicable a los derechos por servicios, se concluye que no existe regulación legislativa alguna que incorpore el alcance protector de los principios constitucionales de

proporcionalidad y equidad tributarias en materia de derechos por servicios para el Estado de Baja California.

Octava: Derivado del hecho de que dicho fenómeno inconstitucional se ha presentado al menos dentro de los cinco años consecutivos pasados, se concluye que la ausencia de la incorporación del alcance protector de los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad tributarias en materia de derechos por servicios en el orden legislativo dentro del Estado de Baja California da pie para que dicha inconstitucionalidad se prolongue en el tiempo como una violación de derechos humanos sistematizada.

Propuestas

Para dar cumplimiento al objetivo específico de proponer una solución a la problemática planteada, se ofrecen las siguientes propuestas:

Primera: Que los diputados del Congreso del Estado de Baja California se den la labor de explicitar los alcances protectores de los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad tributarias, en materia de derechos por servicios, dentro de la legislación local constitucional y ordinaria, de conformidad con la doctrina fiscal y jurisprudencia recopiladas en esta investigación.

Segunda: Que la referida explicitación se formule en los siguientes términos, dentro de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California:

“TÍTULO III

DERECHOS

ARTÍCULO 158 BIS.- En el caso de derechos por servicios, solo podrán ser cobrados en función del costo que el servicio público sufragado represente para el Estado o, excepcionalmente, de conformidad con las repercusiones que la intensidad de la prestación del servicio pudiera causar para el funcionamiento del servicio mismo.”

Tercera: Que se difunda el conocimiento de las inconstitucionalidades detectadas en el presente trabajo de investigación, con la finalidad de que eventualmente se ejerza presión sobre las autoridades para que se implemente la propuesta primera.

Cuarta: Que se difunda el conocimiento de las inconstitucionalidades detectadas en el presente trabajo de investigación, con la finalidad de que, por otro lado y provisionalmente, se ejerciten los medios de defensa pertinentes por parte de quienes desconocían de ellas y así no continúen resintiendo las violaciones a sus derechos humanos expuestos en este trabajo.

Quinta: Que las autoridades del Registro Público de la Propiedad y de Comercio (y otras que cobran derechos por servicios) se abstengan del cobro diferenciado de derechos para la inscripción de personas morales, de conformidad con el artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que ordena que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Fuentes consultadas

Fuentes bibliográficas

ÁLVAREZ UNDURRAGA, Gabriel, *Metodología de la investigación jurídica*, Santiago, Universidad Central de Chile, 2002.

ARANZAMENDI, Lino, *Instructivo teórico-práctico del diseño y redacción de la tesis en derecho*, 2ª ed., Lima, Editora y Librería Jurídica Grijley, 2015.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 20ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2009.

CARNELUTTI, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, t. I, trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo, Irapuato, Editorial Orlando Cárdenas V., s.f.

CASTRILLÓN Y LUNA, Víctor M., *Ley general de sociedades mercantiles comentada*, 8ª ed., México, Editorial Porrúa, 2016.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Procedimiento registral de la propiedad*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 1979.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel, *Compendio de derecho administrativo, primer curso*, 10ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2017.

DIEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, t. III, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, citado en Amparo en revisión 1875/95.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 6ª ed., México, Editorial Porrúa, 2014.

—, *Derecho administrativo: acto y procedimiento*, México, Editorial Porrúa, 2017.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Filosofía del derecho*, 17ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2015.

—, *Introducción al estudio del derecho*, 65ª ed., México, Editorial Porrúa, 2016.

- DE LA GARZA, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, 28ª. ed., México, Editorial Porrúa. 2008.
- GUASTINI, Riccardo, *La interpretación: objetos, conceptos y teorías, ensayo encontrado en interpretación jurídica y decisión judicial*, comp. Rodolfo Vázquez, 4ª ed., México, Editorial Fontamara, 2016.
- , *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, trad. de Miguel Carbonell y Pedro Salazar, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008.
- HUSSERL, Edmund, *Investigaciones lógicas*, 1ª Investigación, t. II, trad. de Manuel García Morente y José Gaos, Madrid, Editorial Revista de Occidente, 1929.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, 22ª ed., México: Editorial Porrúa, 2014.
- MELGAR MANZANILLA, Pastora, *Proporcionalidad y equidad tributarias a la luz del paradigma de los derechos humanos*, México, UNAM, Coordinación de Estudios de Posgrado, 2017.
- OLVERA GARCÍA, Jorge, *Metodología de la investigación jurídica: para la investigación y la elaboración de tesis de licenciatura y posgrado*, Toluca, M.A. Porrúa, 2015.
- ORTEGA CARREÓN, Carlos Alberto, *Derecho fiscal*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 2015.
- ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel, *Lecciones de derecho fiscal*, 3ª ed., México, Editorial Porrúa, 2015.
- PÉREZ CHÁVEZ, José, Campero Guerrero, Eladio y Fol Olguín, Raymundo, *Manual práctico de sociedades y asociaciones civiles*, 17ª ed., México, Tax Editores Unidos, 2017.

- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, *Derecho registral*, 12ª ed., México, Editorial Porrúa, 2016.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Teoría de la constitución*, 4ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2010.
- RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Hortencia, *Instituciones de derecho fiscal*, México, Editorial Porrúa, 2016.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho fiscal mexicano*, 8ª ed., México, Editorial Porrúa, 2011.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Mayolo G., *Derecho tributario*, t. I, 3ª. ed., Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002.
- SANIN RESTREPO, Ricardo, *Teoría crítica constitucional*, Bogotá, Editorial Tirant lo Blanch, 2014.
- SCHMITT, Carl, *El valor del estado y el significado del individuo*, trad. Celestino Pardo, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- , *Teoría de la constitución*, trad. de Francisco Ayala, México, Editora Nacional, 1966.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia política: la proyección actual de la teoría general del Estado*, 23ª. ed., 2ª reimpresión, México, Editorial Porrúa, 2019.
- TAPIA RAMÍREZ, Javier, *Derecho civil primer curso*, México, Editorial Porrúa, 2016.
- VILLEGAS, Héctor B., *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, 8ª ed., Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2002.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho administrativo*, t. III, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1951.
- VIZCARRA DÁVALOS, José, *Teoría general del proceso*, 14ª ed., México, Editorial Porrúa, 2018.

Fuentes hemerográficas

BERNAL PULIDO, Carlos, “El precedente y la ponderación”, en Martínez Verástegui, Alejandra (coor.), *La constitución como objeto de interpretación*, México, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.

QUIÑONES DOMÍNGUEZ, Júpiter, “Interpretación constitucional”, *Ubi Societas Ibi Ius*, México, Año IV, v. 7, septiembre de 2017.

Fuentes informáticas

CAMARA DE DIPUTADOS, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

CONGRESO DEL ESTADO de Baja California, http://www.congresobc.gob.mx/w22/index_legislacion.html.

DIARIO OFICIAL de la Federación, <https://www.dof.gob.mx/>.

DÍAZ REVORIO, F. Javier, “La interpretación constitucional y la jurisprudencia constitucional”, *Quid Juris*, México, Año 3, Volumen 6, agosto 2008, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17326/15535>.

HOPPE, Hans-Hermann, *The economics and ethics of private property: studies in political economy and philosophy*, 2a ed., Auburn, Ludwig von Mises Institute, 2006, https://mises-media.s3.amazonaws.com/Economics%20and%20Ethics%20of%20Private%20Property%20Studies%20in%20Political%20Economy%20and%20Philosophy_3.pdf.

HOPPE, Hans-Hermann, *Democracy, the god that failed: the economics and politics of monarchy, democracy and natural order*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2001, recuperado de <https://mises.org/library/democracy-god-failed-1>.

MARTÍNEZ ESPINOSA, Jaime Alberto, “Los principios de proporcionalidad y equidad en los derechos por expedición de licencias de construcción”,

Letras Jurídicas, México, Núm 23, Septiembre 2016,
https://doctrina.vlex.com.mx/vid/principios-proporcionalidad-equidad-derechos-654110581?from_fbt=1&fbt=preview&fallbackURLB64=aHR0cDovL2RvY3RyaW5hLnZsZXguY29tLm14L3ZpZC9wcmluY2lwaW9zLXByb3BvcmluNpb25hbGlkYWQtZXF1aWRhZC1kZXJlY2hvcy02NTQxMTA1ODE=.

MEDINA ROMERO, José Guadalupe, “Seguridad jurídica y modernización en el desarrollo de la función registral: el caso de la Ciudad de México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, vol. 64, núm. 261, enero-junio de 2014,
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/60296/53187>.

MISES, Ludwig von, *Human action: a treatise on economics*, Auburn, Ludwig von Mises Institute, 1998,
https://mises-media.s3.amazonaws.com/Human%20Action_3.pdf

PERIÓDICO OFICIAL del Estado de Baja California,
<https://periodicooficial.ebajacalifornia.gob.mx/oficial/inicio.jsp>.

REGISTRO PÚBLICO de la Propiedad y de Comercio > Nuestros Servicios > Inscripciones, <http://www.bajacalifornia.gob.mx/rppc/index.html>.

Fuentes normativas

AMPARO en Revisión 7233/85, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. III, primera parte, enero-junio de 1989, Pleno, No. de Registro 252.

AMPARO en Revisión 1875/95, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. III, mayo de 1996, Pleno, No. de Registro 1805.

CÓDIGO DE COMERCIO, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de octubre al 13 de diciembre de 1889.

CÓDIGO FISCAL del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial no. 36, de 31 de diciembre de 1988, Sección XII, Tomo XCV, vigente hasta el “DECRETO No. 364 mediante el cual se aprueba la iniciativa que reforma

al artículo 75 del Código Fiscal del Estado de Baja California. H. XX LEGISLATURA DEL ESTADO DE B.C., publicado el 21 de diciembre de 2012.”

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

CONVENIO DE COORDINACIÓN que celebran la Secretaría de Economía y el Estado de Baja California para la operación del Registro Público de Comercio en dicha entidad federativa., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2016, Primera Sección.

LEY DE HACIENDA del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, no. 37, de 31 de diciembre de 1972, Sección XIII, Tomo LXXIX, vigente hasta el “DECRETO No. 280, por el que se reforman el artículo 177, publicado en el Periódico Oficial No. 04, Sección II, Tomo CXXVI, de fecha 18 de enero de 2019, expedido por la H. XXII Legislatura, siendo Gobernador Constitucional el C. Francisco Arturo Vega de Lamadrid 2013-2019.”

LEY DE INGRESOS del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2014, publicado en el Periódico Oficial No. 60, Número Especial, de fecha 31 de diciembre de 2013, Sección I, Tomo CXX.

LEY DE INGRESOS del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2015, publicado en el Periódico Oficial No. 62, Número Especial, de fecha 31 de diciembre de 2014, Sección I, Tomo CXXI.

LEY DE INGRESOS del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2016, publicado en el Periódico Oficial No. 60, Número Especial, de fecha 31 de diciembre de 2015, Sección I, Tomo CXXII.

LEY DE INGRESOS del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2017, publicado en el Periódico Oficial No. 59, Número Especial, de fecha 31 de diciembre de 2016, Sección I, Tomo CXXIII.

LEY DE INGRESOS del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2018, publicado en el Periódico Oficial No. 59, de fecha 31 de diciembre de 2017, Sección I, Tomo CXXIV.

LEY DE INGRESOS del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2019, publicado en el Periódico Oficial No. 60, de fecha 31 de diciembre de 2018, Sección I, Tomo CXXV.

LEY DEL REGISTRO PÚBLICO de la Propiedad y de Comercio para el Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 55, de fecha 02 de diciembre de 2005, Tomo CXII.

REGLAMENTO del Código de Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2003.

SEMANARIO JUDICIAL de la Federación, Séptima Época, vol. 169-174, Primera parte, No. de Registro 232409.

TESIS: P. 44, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Tomo IV, Primera Parte, julio-diciembre de 1989, No. de Registro 205939.

TESIS: P./J. 6/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, No. de Registro 167414.

TESIS: 3a./J. 4/91, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Tomo VII, febrero de 1991, No. de Registro 207061.

TESIS: P./J. 2/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, enero de 1998, No. de Registro 196934.

TESIS: P./J. 3/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, enero de 1998, No. de Registro 196933.

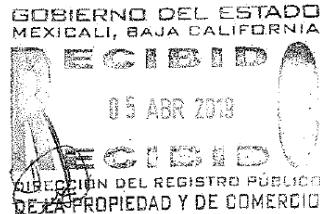
TESIS: P./J. 4/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, enero de 1998, No. de Registro 196936.

Fuentes vivas

Anexo 2, Contestación a solicitud de información pública, de 23 de abril de 2019.

Anexos

Anexo 1



Mexicali, Baja California, 03 de abril de 2019

Lizbeth Fernanda Aguilar Cervantes
Unidad de Transparencia del Registro Público de la
Propiedad y de Comercio
Edificio del Poder Ejecutivo, 1er Piso, Calz.
Independencia No. 994, Centro Cívico, C.P. 21100,
Mexicali, Baja California, México
Presente.-

558 1000
Ext. 2346/590

LIC. GABRIEL ALEJANDRO IBARRA TORRES, ciudadano mexicano, alumno de la Especialidad en Derecho con Énfasis en Derecho Administrativo y Fiscal, de la Facultad de Derecho Campus Mexicali, de la Universidad Autónoma de Baja California, promuevo por propio derecho y señalo como medio para recibir notificaciones el correo electrónico alejandrobarrat23@uabc.edu.mx, así como el número de teléfono celular 686-108-0425; con el debido respeto comparezco y expongo:

Que, por medio del presente escrito, con fundamento en los artículos 6, fracciones I y III y 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1, 6, fracción II, 37 y 39, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, por motivos de investigación académica jurídica, me sirvo solicitar de usted que proporcione la siguiente información que, de conformidad con el artículo 33, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California y 2, 14, fracciones IX, X, XI, 16, 19 y particularmente el 22, de la Ley del Registro Público de la Propiedad y de Comercio para el Estado de Baja California, esta dependencia debe guardar:

- I. En ejecución del artículo 22, de la Ley del Registro Público de la Propiedad y de Comercio para el Estado de Baja California, cuál es el procedimiento exacto seguido por la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio para la inscripción de:
 - a) Los instrumentos públicos que constituyan, modifiquen, disuelvan, fusionen, escindan, liquiden o extingan las sociedades mercantiles, sociedades y asociaciones civiles;
 - b) Las actas constitutivas y estatutos de asociaciones y sociedades extranjeras de carácter civil; y
 - c) Las actas constitutivas y estatutos de las fundaciones y asociaciones de asistencia social privada, y las asociaciones religiosas.
- II. En relación con el punto I anterior, la forma particular en que influye, condiciona, modifica o de alguna otra manera afecte al procedimiento de

Página 1 | 3

C.c.p. I.T.A.I.P.B.C.

inscripción el capital de la persona moral (entendiéndose por personas morales: sociedades mercantiles, sociedades civiles, asociaciones civiles, asociaciones extranjeras de carácter civil, sociedades extranjeras de carácter civil, fundaciones de asistencia social privada, asociaciones de asistencia social privada, asociaciones religiosas, etc.), objeto del acto de inscripción.

III. El número de actas constitutivas de personas morales (entendiéndose por personas morales: sociedades mercantiles, sociedades civiles, asociaciones civiles, asociaciones extranjeras de carácter civil, sociedades extranjeras de carácter civil, fundaciones de asistencia social privada, asociaciones de asistencia social privada, asociaciones religiosas, etc.) –desglosándose el número de actas por tipo de persona moral– inscritas para los siguientes años:

a) 2014

b) 2015

c) 2016

d) 2017

e) 2018, y

f) 2019, por lo que lleva del año, incluyendo el número de actas constitutivas de personas morales inscritas en los meses de:

1. Enero
2. Febrero
3. Marzo

Ejemplo:

Año	Número de Actas Constitutivas por Tipo de Persona Moral							
	Sociedades Mercantiles	Sociedades Civiles	Asociaciones Civiles	Asociaciones Extranjeras de Carácter Civil	Sociedades Extranjeras de Carácter Civil	Fundaciones de Asistencia Social Privada	Asociaciones de Asistencia Social Privada	Asociaciones Religiosas
2014	1	2	3	4	5	6	7	8
2015								
2016								
2017								
2018								
2019								
ENERO 2019								
FEBRERO 2019								
MARZO 2019								

IV. De conformidad con el artículo 23, fracciones II y VIII, del Reglamento Interno de la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Estado de Baja California, la cantidad de ingresos por concepto de derechos (contribuciones) que esta dependencia ha cuantificado (y que fueron recaudadas) por concepto de inscripción de actas constitutivas de personas morales (entendiéndose por personas morales lo que ha sido manifestado anteriormente) –desglosándose las cantidades por tipo de persona moral de cuya acta se inscribió– inscritas para los siguientes años:

- a) 2014
- b) 2015
- c) 2016
- d) 2017
- e) 2018, y
- f) 2019

Ejemplo:

Cantidades Cuantificadas (y recaudadas) por Tipo de Persona Moral								
Año	Sociedades Mercantiles	Sociedades Civiles	Asociaciones Civiles	Asociaciones Extranjeras de Carácter Civil	Sociedades Extranjeras de Carácter Civil	Fundaciones de Asistencia Social Privada	Asociaciones de Asistencia Social Privada	Asociaciones Religiosas
2014	\$100.00	\$200.00	\$300.00	\$400.00	\$500.00	\$600.00	\$700.00	\$800.00
2015								
2016								
2017								
2018								
2019								

Sin otro particular por el momento, no sin anteponer un cordial saludo, pido a esta autoridad proporcionar la información pública solicitada.

ATENTAMENTE

“Por la realización plena del hombre.”



LIC. GABRIEL ALEJANDRO IBARRA TORRES

Página 3|3

C.c.p. I.T.A.I.P.B.C.

Anexo 2



DEPENDENCIA	REGISTRO PÚBLICO DE LA
SECCION	PROPIEDAD Y DE COMERCIO
NUMERO DEL OFICIO	ADMINISTRATIVO
EXPEDIENTE	

ASUNTO:

Mexicali, B.C., a 23 de Abril de 2019.

LIC. GABRIEL ALEJANDRO IBARRA TORRES
PRESENTE. -

Por este conducto le envío un cordial saludo y a la vez a efecto de dar cumplimiento con lo requerido mediante oficio recibido en esta **Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio** de fecha **05 de abril de 2019**, en el cual solicita se le proporcione información referente a los procedimientos que se desprenden de esta Dirección.

Por lo anterior tengo a bien hacer de su conocimiento las solventaciones pertinentes a los puntos solicitados, siendo los siguientes:

1. En relación al punto I: en razón del procedimiento exacto seguido por esta Dirección, se le informa:

a) tratándose de sociedades mercantiles el procedimiento se apega a los Artículos 18, 19, 20, 20 bis, 21, 21 bis, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 32 bis del Código de Comercio.

b) tratándose de sociedades y asociaciones civiles el procedimiento se detalla de manera general de la siguiente manera:

- * Presentación del Documento.
- * Elaboración de volante – recibo
- * Pago del volante – recibo
- * Entrega física o electrónica del documento en la Dependencia asignado a la carga de trabajo de análisis según corresponda.
- * Analista selecciona el documento de su carga de trabajo, coteja la información referida y procede a la captura del acto.
- * Según lo analizado, el documento es aceptado o rechazado.
- * Se pasa para firma para su inspección y revisión.
- * Verificados los datos, se firma el documento (si es aceptado, se incorpora al sistema con la partida o folio correspondiente).



GOBIERNO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO DE
BAJA CALIFORNIA

DEPENDENCIA
SECCION
NUMERO DEL OFICIO
EXPEDIENTE

ASUNTO:

* Si es rechazado, se aclaran los motivos de improcedencia.

* En ambos casos, se pasa al área de resguardo para la preparación y entrega del mismo.

Para complementar la información brindada, el procedimiento que se lleva a cabo se encuentra certificado por la norma ISO 9001:2015, adjunto a la presente copia simple para su conocimiento.

2. En relación al punto II: se le informa que el capital de la persona moral, solo es condicionante de acorde a lo que establece su misma Ley que lo regula, tratándose de sociedades mercantiles la Ley General de Sociedades Mercantiles y respecto a las asociaciones de asistencia social privada el Código Civil.

3. En relación al punto III: Se le hace la aclaración referente a la información solicitada por diferentes tipos de asociaciones y sociedades, esta desafortunadamente no es posible obtenerlo debido a que la única distinción que nosotros hacemos es si es de índole civil o mercantil por lo que únicamente están llenas las primeras dos columnas (sociedades mercantiles y sociedades civiles) y estas engloban a las demás.

Número de Actas Constitutivas por Tipo de Persona Moral								
Año	Sociedades Mercantiles	Sociedades Civiles	Asociaciones Civiles	Asociaciones Extranjeras de Carácter Civil	Sociedades Extranjeras de Carácter Civil	Fundaciones de Asistencia Social Privada	Asociaciones de Asistencia Social Privada	Asociaciones Religiosas
2014	513	412						
2015	533	400						
2016	508	690						
2017	478	671						
2018	1523	707						
2019	386	162						
ene-19	100	41						
feb-19	114	23						
mar-19	149	55						



GOBIERNO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO DE
BAJA CALIFORNIA

DEPENDENCIA
SECCION
NUMERO DEL OFICIO
EXPEDIENTE

ASUNTO:

4. En relación al punto IV: se le informa la cantidad de ingresos por concepto de Derechos que esta Dependencia ha cuantificado, correspondiente a las actas constitutivas inscritas en el periodo 2014-2019.

Cantidades Cuantificadas (y recaudadas) por Tipo de Persona Moral								
Año	Sociedades Mercantiles	Sociedades Civiles	Asociaciones Civiles	Asociaciones Extranjeras de Carácter Civil	Sociedades Extranjeras de Carácter Civil	Fundaciones de Asistencia Social Privada	Asociaciones de Asistencia Social Privada	Asociaciones Religiosas
2014	\$4,477,858.75	\$1,099,926.08						
2015	\$4,632,287.28	\$1,089,179.81						
2016	\$5,195,536.24	\$1,090,691.49						
2017	\$4,225,034.48	\$1,059,729.08						
2018	\$4,527,377.06	\$1,044,226.84						
2019	\$1,190,030.78	\$296,871.59						
ene-19	\$326,155.42	\$90,281.48						
feb-19	\$334,514.71	\$72,322.28						
mar-19	\$406,399.25	\$74,392.24						

Sin otro particular por el momento, se despide de Usted.




ATENTAMENTE

GOBIERNO DEL ESTADO
MEXICALI, BAJA CALIFORNIA

DESPACHADO
23 ABR 2019
DESPACHADO

LIC. LIZBETH FERNANDA AGUILAR CERVANTES
UNIDAD DE TRANSPARENCIA DE LA DIRECCIÓN
DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO

	NOMBRE: INSCRIPCIONES
	CODIGO: PIC-8.5.1-04
	REVISIÓN: A
	FECHA: OCTUBRE DEL 2017
	PAGINA: 1 DE 12

1 INTRODUCCIÓN

- 1.1 El propósito de este procedimiento, es documentar el proceso de análisis jurídico registral en la elaboración de inscripciones registrales y asignar responsabilidades para el proceso de análisis dentro de los lineamientos establecidos en las normas jurídicas relacionadas con la función registral.


2 ALCANCE

- 2.1 El objetivo de este procedimiento es controlar los parámetros, para realizar el análisis jurídico registral a la documentación judicial, pública y privada remitida para su inscripción, relacionados con bienes inmuebles, así como todos los documentos que según los lineamientos de la Secretaría de Economía deban de ingresar para su Inscripción Mercantil.

3 DEFINICIONES Y ABREVIATURAS


- 3.1 **BOLETA DE INSCRIPCIÓN Y/O INSCRIPCIÓN:** Documento generado mediante la firma electrónica del calificador, ya sea la inscripción de orden Civil o Mercantil.
- 3.2 **SIRP:** Sistema Integral del Registro Público.
- 3.3 **SIGER:** Sistema Integral de Gestión Registral
- 3.4 **RECIBO-VOLANTE:** Mecanismo del sistema de cómputo registral para el control de la documentación presentada al RPPC, asimismo ampara el pago de los derechos correspondientes al servicio solicitado.
- 3.5 **RPPC:** Registro Público de la Propiedad y de Comercio.
- 3.6 **VOLANTE-EXENTO:** Mecanismo del sistema de cómputo registral para el control de la documentación presentada al RPPC y que no genera pago de derechos de registro.

FSC-7.5.3-01	La información contenida en este documento es propiedad del Registro Público de la Propiedad y de Comercio. No puede ser copiada, reproducida o usada, excepto con la autorización específica por escrito del encargado de control de documentos y datos.
--------------	---

	NOMBRE: INSCRIPCIONES
	CODIGO: PIC-8.5.1-04
	REVISIÓN: A
	FECHA: OCTUBRE DEL 2017
	PAGINA: 2 DE 12


- 3.7 PASSWORD:** Las teclas correspondientes al iniciar el funcionamiento de la computadora personal o clave de acceso personal al sistema de cómputo registral (SIRP O SIGER).
- 3.8 FOLIO REAL:** Número único estatal de identificación, correspondiente a un Inmueble, considerando cada uno de éstos como una unidad registral integral con historial jurídico propio, en el que se practican las inscripciones y anotaciones que correspondan a los mismos.
- 3.9 FME (FOLIO MERCANTIL ELECTRONICO):** El expediente electrónico que contiene la historia de cada una de las unidades registrales de orden Mercantil.
- 3.10 CONSULTA PÚBLICA:** El nombre con que se conoce al servidor que guarda todas las inscripciones generadas en el Registro Público de Comercio a nivel nacional.
- 3.11 NCI: (NÚMERO DE CONTROL INTERNO)** Se refiere al número con el que fue ingresado y registrado el acto y que el sistema automáticamente le asigna a cada analista.
- 3.12 USUARIO DEL SIGER:** Es el personal del RPPC, autorizado por la Secretaría de Economía para acceder e ingresar datos del SIGER.
- 3.13 FORMA PRECODIFICADA:** Documento que contiene los datos esenciales sobre el acto a inscribir en materia mercantil, y que debe ser llenado y presentado por el fedatario o Autoridad Correspondiente.
- 3.14 ACERVO HISTÓRICO:** Toda Inscripción de trámites o documentos relativos a la Sección comercio, que tiene que capturarse en el SIGER.
- 3.15 BANDEJA DE ANALISTA Y/O CARGA:** Opción al Ingresar a la pantalla que permite al Analista, revisar y capturar los actos jurídicos a inscribir.

FSC-7.5.3-01	La información contenida en este documento es propiedad del Registro Público de la Propiedad y de Comercio. No puede ser copiada, reproducida o usada, excepto con la autorización específica por escrito del encargado de control de documentos y datos.
--------------	---

	NOMBRE: INSCRIPCIONES
	CODIGO: PIC-8.5.1-04
	REVISIÓN: A
	FECHA: OCTUBRE DEL 2017
	PAGINA: 4 DE 12

- 4.6 Ley del Notariado para el Estado de Baja California.
- 4.7 Ley General de Sociedades Mercantiles.
- 4.8 Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- 4.9 Ley de Catastro Inmobiliario.
- 4.10 Ley Agraria.
- 4.11 Ley de Ingresos para el Estado de Baja California.
- 4.12 Deslinde Catastral.
- 4.13 Avalúo Comercial.
- 4.14 Declaración del Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles y Transmisión de Dominio.
- 4.15 Declaración del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y Pago Provisional del Impuesto sobre la Renta por su Enajenación.
- 4.16 Certificado de Libertad de Gravámenes Fiscales de Inmuebles Urbanos.
- 4.17 Recibo-Volante.
- 4.18 Volante-Exento.
- 4.19 Manual Operativo
- 4.20 PRE-8.5.1-01 Mostrador
- 4.21 PSC-8.7-01 Proceso Control de Producto no Conforme
- 4.22 Las demás Leyes y Reglamentos aplicables a la función registral.

FSC-7.5.3-01	La información contenida en este documento es propiedad del Registro Público de la Propiedad y de Comercio. No puede ser copiada, reproducida o usada, excepto con la autorización específica por escrito del encargado de control de documentos y datos.
--------------	---

	NOMBRE: INSCRIPCIONES
	CODIGO: PIC-8.5.1-04
	REVISIÓN: A
	FECHA: OCTUBRE DEL 2017
	PAGINA: 5 DE 12


5 PROCEDIMIENTO Y RESPONSABILIDADES DE INSCRIPCIONES CIVILES

- 5.1 El analista acude al área de resguardo a solicitar los documentos a analizar y el personal de resguardo hace entrega al analista de los recibos-volantes y/o volantes-exentos y documentos remitidos para su análisis, mismos que le fueron asignados por el método aleatorio del sistema de cómputo registral.

NOTA: En caso de ser un documento electrónico este es enviado directamente por el sistema a su carga de trabajo.

- 5.2 El analista, recibe la documentación anterior, accede a través de su password al menú principal del SIRP, y selecciona el proceso de análisis.
- 5.3 Posteriormente localiza dentro de la lista de volantes que su carga de trabajo arroje, los documentos que son próximos para entrega, e ingresa al documento seleccionando el número de volante.
- 5.4 El analista se cerciora que el acto seleccionado, los campos capturados y la cuantificación de los derechos realizada por el personal de mostrador sea el correcto, así como la captura de su folio real corresponda al inmueble materia de la operación, siendo así, se selecciona la división del acto civil, en caso de no ser el acto o los campos capturados correctos, procede a borrar la información y captura lo correspondiente al documento presentado para su análisis.
- 5.5 Consecuentemente, el analista accede al campo "tipo de documento" y procede a vaciar la información requerida para cada análisis.
- 5.6 Una vez concluido lo anterior y previa inspección (Capítulo 6 de este procedimiento), se acepta o rechaza el documento.
- 5.7 Si el analista selecciona la opción de aceptado el documento es entregado para su firma y en caso de ser un documento electrónico este le informa al Registrador o Subregistrador para efectos de ser firmado.
- 5.8 Si concurren motivos de improcedencia, los cuales encuadran en la fundamentación que rige la función registral, el analista elige el ícono de rechazo y redacta los motivos por los cuales se niega su inscripción,

FSC-7.5.3-01	La información contenida en este documento es propiedad del Registro Público de la Propiedad y de Comercio. No puede ser copiada, reproducida o usada, excepto con la autorización específica por escrito del encargado de control de documentos y datos.
--------------	---

	NOMBRE: INSCRIPCIONES
	CODIGO: PIC-8.5.1-04
	REVISIÓN: A
	FECHA: OCTUBRE DEL 2017
	PAGINA: 6 DE 12

generando la inscripción preventiva que consagra el Artículo 2880 y 2881 del Código Civil vigente para el Estado de Baja California; posteriormente se cierra y turna (ya sea física o electrónicamente) para su firma.


6 INSPECCIÓN.

- 6.1 El analista, una vez tomados los recibos-volantes o volantes exentos y documentos, procede a verificar que el o los folios reales sean los correctos en el análisis y se detalle la descripción del inmueble o mueble, número de manzana, ubicación, medida superficial, medidas y colindancias, literalidad de los nombres de las personas, monto de los gravámenes que se pretenden cancelar y capacidad legal de los otorgantes, concuerden con la información que obra en nuestro sistema de cómputo registral.
- 6.2 En caso de tratarse de un documento electrónico este es asignado directamente por el sistema y enviado a la carga del analista, el cual solo tendrá que abrir en sistema el documento para realizar la verificación que se indica en el punto anterior.
- 6.3 El analista inspecciona que se encuentre correcta la documentación anexa, de acuerdo con los criterios de conformidad.
- 6.4 El analista, una vez que ha verificado e inspeccionado el documento remitido, elige la opción de aceptado o rechazado, según corresponda, para seguir con los puntos 5.7 y 5.8 de este procedimiento.
- 6.5 Toda la documentación es inspeccionada y verificada, en consecuencia ningún documento es liberado bajo ninguna circunstancia, hasta que haya sido revisado bajo este procedimiento.

6.6 INSPECCIÓN FINAL Y CALIFICACION:

- 6.6.1 Una vez agotados los puntos del 5.1 al 5.8, el documento es turnado al Registrador o Subregistrador, quien verifica que los campos comprendidos en el formato del acto y que son objeto de

FSC-7.5.3-01	La información contenida en este documento es propiedad del Registro Público de la Propiedad y de Comercio. No puede ser copiada, reproducida o usada, excepto con la autorización específica por escrito del encargado de control de documentos y datos.
--------------	---

	NOMBRE: INSCRIPCIONES
	CODIGO: PIC-8.5.1-04
	REVISIÓN: A
	FECHA: OCTUBRE DEL 2017
	PAGINA: 7 DE 12

consulta, se encuentren debidamente capturados; y de ser aceptado o rechazado procede a firmarlo electrónicamente.

- 6.6.2** En caso de que el Registrador o Subregistrador observe algún error u omisión, selecciona del catálogo de errores el motivo que resulte aplicable, en forma automática se cambia el estatus de análisis y regresa el documento al analista con la finalidad de subsanarlas o proceder a elaborar el motivo de improcedencia del documento remitido, de acuerdo al Procedimiento de Control de Producto No Conforme "PSC-8.7-01"
- 6.6.3** Los documentos debidamente firmados son turnados al área correspondiente para su tramitación

Nota 1: En el RPPC se establece que todas las verificaciones e inspecciones especificadas, incluyendo la recepción del documento proporcionado por el usuario, como en el proceso se han llevado a cabo y que los resultados cumplen con las especificaciones.


Nota 2: Los registros de calidad de inspección en proceso se resguardan electrónicamente e indefinidamente en el sistema de cómputo registral.

7 PROCEDIMIENTO Y RESPONSABILIDADES DE INSCRIPCIONES MERCANTILES

7.1 ANALISIS MERCANTIL.


- 7.1.1** El analista solicita los documentos al área de resguardo, a efecto de realizar su análisis, ingresa al subsistema designado en SIGER con la clave habilitada para tal efecto, selecciona de su Bandeja de Analista el acto a analizar de acuerdo al orden de prelación.

FSC-7.5.3-01	La información contenida en este documento es propiedad del Registro Público de la Propiedad y de Comercio. No puede ser copiada, reproducida o usada, excepto con la autorización específica por escrito del encargado de control de documentos y datos.
--------------	---

	NOMBRE: INSCRIPCIONES
	CODIGO: PIC-8.5.1-04
	REVISIÓN: A
	FECHA: OCTUBRE DEL 2017
	PAGINA: 8 DE 12

- 7.1.2 En caso de primera inscripción (registro de sociedades mercantiles o acto que abre FME) verifica que los datos asentados en la Boleta de Ingreso correspondan a los del documento objeto de registro, pudiendo cuando sea necesario corregir o modificar la información.
- 7.1.3 Conforme al Manual del Analista, se procede a la captura de los actos correspondientes.
- 7.1.4 En caso de presentarse un acto a inscribir en el cual se tenga que abrir FME y que no corresponda a una Constitución de Sociedad, pudiendo ser, un cambio de domicilio de la sociedad, se capturan los campos necesarios. (ver Manual de Analista).
- 7.1.5 No habiendo motivo de rechazo se procede a guardar y pre-inscribir, se selecciona opción de Enviar y en forma automática remite a la charola de entrada del calificador.
- 7.1.6 Si el documento es rechazado, se procede a guardar el contenido capturado y se selecciona el campo **"rechazo subsanable o no subsanable"** según sea el caso y el motivo de justificación y fundamento del mismo.
- 7.1.7 Se termina el proceso enviándose a la celda del calificador, el cual se asigna de manera automática al momento de terminar el análisis.
- 7.1.8 El documento y sus anexos, pre-inscrito aceptado o rechazado, es turnado al calificador (Registrador o Subregistrador).
- 7.1.9 Si el documento es regresado por el calificador a la Bandeja de Entrada del Analista, este abre el Acto, para verificar el motivo por el cual el calificador regreso la captura, procede a corregir, guardar las modificaciones, pre-inscribe y envía de nueva cuenta al Calificador.

FSC-7.5.3-01	La información contenida en este documento es propiedad del Registro Público de la Propiedad y de Comercio. No puede ser copiada, reproducida o usada, excepto con la autorización específica por escrito del encargado de control de documentos y datos.
--------------	---

	NOMBRE: INSCRIPCIONES
	CODIGO: PIC-8.5.1-04
	REVISIÓN: A
	FECHA: OCTUBRE DEL 2017
	PAGINA: 9 DE 12


7.2 CALIFICACION

- 7.2.1** Para ingresar a la opción de "calificación", se ingresa al SIGER con la Clave o Password habilitados para tal efecto. (Ver Manual Calificador).
- 7.2.2** El Calificador de acuerdo a su manual procede a realizar la calificación, selecciona de su Bandeja de Calificador el acto a firmar; verifica que los campos estén correctamente llenados, la información corresponda al documento pre-inscrito aceptado o rechazado, si falta algún campo por capturar o existe error de información, el calificador puede llenar los campos, corregir o bien procede a devolver el documento a la Bandeja del Analista para su corrección, se despliega un espacio donde el calificador señala los motivos por los cuales es devuelto el documento al analista.
- 7.2.3** Si el documento pre-inscrito aceptado o rechazado no tiene ninguna observación por parte del calificador, éste procede a seleccionar el campo de firma electrónica, se visualiza la boleta de inscripción que contiene el folio mercantil electrónico del acto que corresponda. La boleta se imprime para anexarse al documento registrado.
- 7.2.4** En relación a la firma de certificaciones mercantiles solicitados por el usuario, el calificador selecciona el documento de su bandeja, lo firma, imprime y entrega al área correspondiente para continuar con el Procedimiento de Resguardo (PRE 8.5.1-02).

7.3 ACERVO HISTORICO

- 7.3.1** La captura del acervo histórico y su verificación en sistema estará a cargo del personal o Analista correspondiente, quien podrá ser auxiliado por personal de la dependencia y en su caso designar a alguna persona para llevar a cabo el mismo.

FSC-7.5.3-01	La información contenida en este documento es propiedad del Registro Público de la Propiedad y de Comercio. No puede ser copiada, reproducida o usada, excepto con la autorización específica por escrito del encargado de control de documentos y datos.
--------------	---

	NOMBRE: INSCRIPCIONES
	CODIGO: PIC-8.5.1-04
	REVISIÓN: A
	FECHA: OCTUBRE DEL 2017
	PAGINA: 10 DE 12

7.3.2 El encargado del procedimiento o el personal que tenga a su cargo la verificación y captura del acervo, se apoyarán tanto en sistema SIRP, LASERFICHE, como en libros del Archivo de copias, y una vez capturado en sistema, se entregará al Calificador para su firma (Ver Manual Analista).

8 PROCEDIMIENTO Y RESPONSABILIDADES EN LA RATIFICACIÓN DE FIRMAS

Es responsabilidad del Analista asignado para el área de ratificación de firmas, lo siguiente:

- 8.1** Supervisar y verificar que se cumplan los lineamientos legales establecidos para la ratificación de firmas.
- 8.2** Cubiertos los derechos por concepto de ratificación de firmas, procede a hacer lo siguiente:

- 8.2.1.1** Se cerciora que el usuario presente dos tantos en original del documento.


- 8.2.1.2** Se cerciora que los contratantes comparezcan acompañados de dos testigos, con identificación oficial vigente y expedida por una Autoridad Mexicana.

- 8.2.1.3** Se cerciora de la identidad de los comparecientes, revisando que efectivamente los nombres y apellidos coincidan con los manifestados por las partes y las identificaciones proporcionadas.

- 8.3** Una vez cumplido el punto anterior, el analista procede a tomar razón de los documentos con los cuales se identifican los comparecientes y testigos.

- 8.4** El formato de ratificación es capturado en el SIRP con los datos del recibo, la persona encargada de llevar a cabo la ratificación se cerciora que los antecedentes de registro coincidan con el nombre del propietario, así como también la descripción del inmueble materia de

FSC-7.5.3-01	La información contenida en este documento es propiedad del Registro Público de la Propiedad y de Comercio. No puede ser copiada, reproducida o usada, excepto con la autorización específica por escrito del encargado de control de documentos y datos.
---------------------	---

	NOMBRE: INSCRIPCIONES
	CODIGO: PIC-8.5.1-04
	REVISIÓN: A
	FECHA: OCTUBRE DEL 2017
	PAGINA: 11 DE 12


la operación (se verifica que el documento contenga el nombre de las partes contratantes, el antecedente registral, la identificación del inmueble el cual deberá contener: folio real, lote, manzana, colonia, superficie, medidas y colindancias, o si fuera local comercial o vivienda, deberá de verificarse el nombre de régimen a que pertenece el lote en el que está edificado dicho régimen, la superficie e indivisos, los datos que deberán coincidir con el antecedente registral).

Así mismo se revisan las anotaciones que pudieran existir al margen del antecedente registral, con el fin de verificar que se pueda llevar a cabo la ratificación del documento.

Los documentos a ratificar deberán contener los datos generales de las partes contratantes como son nombre, nacionalidad, estado civil, ocupación, fecha y lugar de nacimiento, domicilio y firma de las partes contratantes y de los testigos al calce del documento a ratificar, realizado esto procede a emitir dos tantos del reporte de ratificación de firmas.

- 8.5 Una vez realizado lo anterior, solicita a los comparecientes y a los testigos que plasmen su firma en el reporte antes mencionado, en caso de que la persona no sepa leer, escribir o no pueda firmar, solicitara que otra persona lo haga a su ruego, estampando su huella en el reporte.
- 8.6 Una vez efectuada la ratificación, el analista entrega el documento al área correspondiente para continuar con el Procedimiento de Resguardo (PRE-8.5.1-02)
- 8.7 En caso de que los nombres y apellidos de los comparecientes y testigos no coincidan con los manifestados por ellos y las identificaciones presentadas, la persona encargada de ratificaciones, lo hace saber a éstos para que subsanen los errores u omisiones; en caso de no ser subsanables, no se lleva a cabo la ratificación.

FSC-7.5.3-01	La información contenida en este documento es propiedad del Registro Público de la Propiedad y de Comercio. No puede ser copiada, reproducida o usada, excepto con la autorización específica por escrito del encargado de control de documentos y datos.
--------------	---

	NOMBRE: INSCRIPCIONES
	CODIGO: PIC-8.5.1-04
	REVISIÓN: A
	FECHA: OCTUBRE DEL 2017
	PAGINA: 12 DE 12

- 8.8** En el caso de ser subsanables los errores u omisiones, se hace del conocimiento de los comparecientes, que una vez corregidos éstos, se procederá a llevar a cabo la ratificación
- 8.9** Una vez realizada la ratificación el encargado de este procedimiento realiza la anotación preventiva en sistema que marca el Código Civil vigente en el Estado.
- 8.10** Para la ratificación de firmas será necesario que estén presentes todos los comparecientes, incluyendo a los testigos, y en caso contrario se les notificará al usuario que se deberá agendar una nueva cita, procediendo el analista a rechazar el trámite pasarlo para firma al subregistrador o registrador continuando con el Procedimiento de Resguardo (PRE-8.5.1-02) y después entregarse al usuario.

COPIA NO CONTROLADA

FSC-7.5.3-01	La información contenida en este documento es propiedad del Registro Público de la Propiedad y de Comercio. No puede ser copiada, reproducida o usada, excepto con la autorización específica por escrito del encargado de control de documentos y datos.
---------------------	---