RECURSO DE REVISIÓN
EXPEDIENTE: 187/2024 J.C.

ACTORA: **********1.

AUTORIDAD: DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN URBANA DEL AYUNTAMIENTO DE TIJUANA.

PONENTE: MAGISTRADO CARLOS RODOLFO MONTERO VÁZQUEZ.

Mexicali, Baja California, a trece de febrero de dos mil veintiséis.

RESOLUCIÓN que revoca la sentencia dictada el once de febrero de dos mil veinticuatro por el Juzgado Cuarto de este Tribunal, en el juicio citado al rubro, y declara la nulidad de la resolución impugnada.

GLOSARIO

Ley del Tribunal	Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
Tribunal	Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
IMPLAN	Instituto Metropolitano de Planeación Tijuana.
Ley de Ingresos 2024	Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California para el Ejercicio Fiscal del 2024.
Reglamento de Zonificación	Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Centro de Población de Tijuana, Baja California.
Dirección de Administración Urbana	Dirección de Administración Urbana del Ayuntamiento de Tijuana.
Director de Administración Urbana	Director de Administración Urbana del Ayuntamiento de Tijuana.

I. RESULTANDOS:

Antecedente en sede administrativa:

VERSIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN

1. El diecisiete de septiembre de dos mil veinticuatro, el Director de Administración Urbana emitió oficio **********2, dirigido a **********1, en el que determinó, de conformidad con el artículo 31, fracción XV BIS, inciso a), subinciso b), de la Ley de Ingresos 2024, la cantidad de $6,367,374.00 pesos por concepto de transferencia de derechos de desarrollo.

Antecedentes en primera instancia:

2. El diecisiete de octubre de dos mil veinticuatro, **********1 promovió juicio contencioso administrativo ante el Juzgado Cuarto, señalando como acto impugnado el oficio relatado en el punto anterior.

3. Seguido el proceso en todas sus etapas, el once de febrero de dos mil veinticinco, el Juzgado Cuarto dictó sentencia definitiva, en la que se resolvió lo siguiente:

> *"**ÚNICO.** Se decreta el sobreseimiento en el juicio por los motivos y razones vertidas en el Considerando Tercero de este fallo."*

Antecedentes en segunda instancia:

4. El dieciocho de marzo de dos mil veinticinco, la parte actora, interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia referida en el punto anterior; mismo que fue admitido el tres de abril siguiente.

5. En dicho acuerdo se ordenó dar vista a las partes por el término de cinco días para que manifestaran lo que a su derecho conviniese y, notificarlas que, a efecto de dictar resolución en revisión, el Pleno se integraría con los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez, Alberto Loaiza Martínez y Guillermo Moreno Sada, siendo Ponente el primero de los mencionados.

6. Transcurrido el término otorgado a las partes, se turnaron los autos al Magistrado ponente para efecto de formular el proyecto de resolución respectivo.

7. Que agotado el procedimiento de conformidad con lo establecido en la Ley del Tribunal, se procede a dictar resolución correspondiente de acuerdo a los siguientes…

II. C O N S I D E R A N D O S:

8. **PRIMERO.- Competencia.-** El Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es competente para

VERSIÓN PÚBLICA

conocer el recurso de referencia, en términos de lo dispuesto en los artículos 20, fracción II, y 121, fracción IV de la Ley del Tribunal.

SEGUNDO.- Procedencia.- El recurso de revisión promovido por la parte recurrente es procedente, pues se promovió contra la sentencia que en definitiva resolvió el juicio en que se actúa, por lo que se actualiza el supuesto establecido en el artículo 121, fracción IV, de la Ley del Tribunal.

10. **TERCERO.- Oportunidad.-** El recurso de revisión fue interpuesto oportunamente, debido a que la resolución de mérito se notificó por boletín jurisdiccional el veintisiete de febrero de dos mil veinticinco y surtió efectos al tercer día hábil siguiente (cuatro de marzo siguiente).

11. Así, el plazo de diez días que concede el artículo 121 de la Ley del Tribunal para interponer el recurso de revisión, transcurrió del cinco al diecinueve de marzo de dos mil veinticinco[1].

12. Por tanto, si el recurso de revisión fue presentado ante el Juzgado el dieciocho de marzo de dos mil veinticinco, entonces se puede concluir que su interposición fue oportuna.

ESTUDIO DEL RECURSO DE REVISIÓN.

13. **CUARTO. Estudio de los agravios.-** Se tienen por reproducidos en el presente considerando los argumentos de agravio hechos valer por la parte recurrente, sin que sea necesario transcribirlos por economía procesal y porque la Ley del Tribunal no establece tal exigencia.

14. Es aplicable al caso, la jurisprudencia 2/2024 de este Pleno[2], de rubro: "**AGRAVIOS EN REVISIÓN. ES INNECESARIO TRANSCRIBIRLOS EN LA RESOLUCIÓN.**".

Estudio del primer agravio:

Contextualización y argumentos de agravio:

15. Para una mejor comprensión del asunto conviene precisar lo siguiente:

---

[1] Con exclusión de los días dos, ocho, nueve, quince y dieciséis de marzo, por corresponder a sábados y domingos; así como el diecisiete de marzo, por ser inhábil conforme al calendario oficial de este Tribunal.

[2] Consultable en el siguiente enlace https://tejabc.mx/wp-content/uploads/2024/09/TESIS-DE-JURISPRUDENCIA-2-2024.pdf

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

i. La parte actora es propietaria del predio con clave catastral **********3, ubicado en avenida **********4, de la ciudad de Tijuana Baja California; el uso de suelo del predio en cuestión es industrial.

ii. El doce de agosto de dos mil veintiuno, el Director General Ejecutivo del IMPLAN emitió resolución favorable condicionada de Evaluación de Estudio de Impacto Urbano, para llevar a cabo en el referido predio el cambio de uso de suelo con densificación mediante la acción de edificación con uso mixto (habitacional multifamiliar y comercio y servicios) para 89 viviendas, 1,374 m^2 de locales comerciales y 5,505 m^2 de oficinas.

iii. En esa resolución se estableció la siguiente condicionante:

> *"1. La factibilidad de Uso del Suelo deberá ser emitida por la Dirección de Administración Urbana (DAU), de conformidad a lo establecido por el artículo 59, relativo a la Zonificación Secundaria, Fracción II, Inciso b), de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pues resulta de orden público e interés general aplicar dicha norma general, aun a pesar de que no se encuentre actualizada normatividad local, dado que, es lo que más beneficia a la colectividad;* ***y queda sujeta, por consecuencia, a pagar los importes relativos a los Derechos de Desarrollo por Densificación con o sin cambio de Uso de Suelo, contemplados en el artículo 31, fracción XXVII BIS, Inciso C, Sub inciso c, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California, para el Ejercicio Fiscal 2021, también identificados como Potencial de Derechos de Desarrollo o Cambio de Uso de Suelo, conforme las reglas y calculo establecido en la última parte del citado precepto legal, dada la finalidad de mitigar y compensar el impacto del desarrollo o cambio de uso de suelo a autorizar al solicitante****. (…)".*

iv. El veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno, el Encargado del Despacho de la Dirección de Administración Urbana emitió dictamen de uso de suelo, en el que se determinó que no había inconveniente en autorizar el cambio de uso de suelo mixto, con densificación para la acción de edificación con uso mixto, para 89 viviendas, locales comerciales y oficinas administrativas, quedando sujeto a lo siguiente:

> *"1. Deberá de cumplir con todo lo indicado en la Evaluación del Estudio de Impacto Urbano con número de oficio **********2 perteneciente al expediente 000639, con fecha de despachado del 12 de agosto de 2021, mismo que fue evaluado por el Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana Baja California, (IMPLAN).*
> *(…)*
> *5. Previo a la emisión de la Licencia de Construcción deberá presentar el propietario y/o promotor y/o desarrollador y/o urbanizador,* ***deberá***

VERSIÓN PÚBLICA

solventar los importes relativos al aprovechamiento del Potencial y/o Transferencias de Derecho Desarrollo, que serán destinados para la compensación de acciones y/o proyectos de mejoramiento de la zona, lo anterior en congruencia con las disposiciones del Reglamento de Zonificación y Usos de Suelo y Ley de Ingresos vigentes*, los cuales deberán presentarse mediante un oficio **para iniciar el trámite correspondiente ante la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano y Ambiental y/o el Instituto Municipal de Planeación, conforme a lo dispuesto en la Evaluación del Estudio de Impacto Urbano con número de oficio **********2 perteneciente a expediente 000639****, con fecha de despachado 12 de agosto de 2021, mismo que fue emitido por el Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana (IMPLAN).*
(…)"

v. El diecisiete de septiembre de dos mil veinticuatro, el Director de Administración Urbana emitió oficio **********2, en el que se determinó el importe de $6,367,374.00 pesos por concepto de transferencia de derechos de desarrollo, de conformidad con el artículo 31, fracción XV-BIS Inciso A, sub inciso b), de la Ley de Ingresos 2024. Resolución que es del tenor siguiente:

*"Por medio de la presente, me es grato saludarlo y dirigirme a usted con relación a la edificación ubicada en el Predio identificado con la clave catastral **********3, de la Colonia **********4, donde se constituirá el condominio mixto denominado "Atala", tengo a bien informarle lo siguiente:*

*Que la resolución favorable condicionada de Estudio de Impacto Urbano, **********2 con fecha de despachado del 12 de agosto 2021, emitida por el Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana, indica en su Condicionante 1, que queda sujeta a pagar los importes relativos a los Derechos de Desarrollo por Densificación con o sin cambio de Uso de Suelo;*

*Que en el Dictamen de Uso de Suelo **********5, con fecha de despachado del 10 de septiembre del 2023, se encuentra entre sus condicionante, solventar los importes relativos al aprovechamiento del Potencialidad y/o Transferencia de Derechos de Desarrollo;*

Que con base en lo anterior, se le informa que el importe fue analizado en el Departamento de Edificación de esta Dirección, de conformidad con el Artículo 31, Fracción XV-BIS Inciso A, sub inciso b) de la Ley de Ingresos del Municipio del Tijuana, Baja California para el Ejercicio Fiscal 2024, de lo cual se obtiene la siguiente cantidad:

$6,367,374.00 M.N (SEIS MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS 00/100 MONEDA NACIONAL), POR CONCEPTO DE TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE DESARROLLO.4

Se anexa el recibo del importe por Transferencia de Derechos de Desarrollo, así y el cálculo del mismo. Sin más por el momento, agradezco de antemano la atención prestada a la presente y quedo de Usted para cualquier duda o aclaración."

vi. En contra del oficio relatado en el numeral anterior, el diecisiete de octubre de dos mil veinticuatro, la parte actora

VERSIÓN PÚBLICA

interpuso demanda de nulidad ante este Tribunal, radicada ante el Juzgado Cuarto.

vii. Mediante sentencia definitiva, el Juzgado sobreseyó el juicio, toda vez que el oficio **********2 emitido por el Director de Administración Urbana, no constituía una resolución definitiva susceptible de impugnación a través del juicio contencioso. Lo anterior, bajo las siguientes consideraciones:

- Que de la reproducción del acto impugnado se advierte que se trata de un acto informativo, el cual no se encuentra fundado y motivado, que no constituye un acto de cobro, requerimiento del pago, determinante o liquidación; solo se le informó a la demandante, que la resolución ************2*** indica en su condicionante 1, que la actora queda sujeta al pago de los importes relativos a los Derechos de desarrollo por Densificación con o sin cambio de Uso de Suelo, y que de igual forma en el Dictamen de Uso de Suelo **********5, en sus condicionantes, tenía que solventar los importes relativos al aprovechamiento del Potencialidad y/o Transferencia de Derechos de Desarrollo.

- Que de lo expuesto, se advierte que el acto administrativo no constituye un acto definitivo de los previstos en el ordinal 30 de la Ley del Tribunal. Encuentra apoyo lo anterior, por analogía, la jurisprudencia de la Segunda Sala, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "**CARTA INVITACIÓN AL CONTRIBUYENTE PARA QUE REGULARICE EL PAGO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DERIVADO DE SUS INGRESOS POR DEPÓSITOS EN EFECTIVO. NO ES IMPUGNABLE EN SEDE CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.**", así como la diversa del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, de rubro: "**CARTA INVITACIÓN. NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**".

- Que de las jurisprudencias invocadas, se tiene que el acto impugnado solo se trata de un acto declarativo que únicamente informa en el caso en cuestión a la parte actora sobre un importe pendiente de solventar que forma parte de condicionantes dadas a conocer en el Estudio de Impacto Urbano **********2, así como el Dictamen de Uso de Suelo ************5***, que es solo es un acto informativo sobre un importe pendiente de solventar, sin dar a conocer consecuencias o sanciones por el adeudo existente, por lo que no trasciende a la esfera jurídica de la parte actora, ya que no le causa perjuicio, por lo que no resulta procedente su impugnación vía juicio de nulidad.

- De ahí que al no ser un acto definitivo el acto impugnado materia del juicio, deviene en obvio que en el caso en estudio se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 54, fracción IX, y motivo de sobreseimiento a que refiere el numeral 55, fracción II, ambos de la Ley del Tribunal.

VERSIÓN PÚBLICA

16. **En su recurso de revisión**, la parte actora en su primer agravio sostiene, en esencia, que la sentencia le priva del derecho de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva consagrado en los artículos 1, 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, por lo siguiente:

- Que el acto impugnado si constituye una resolución definitiva para la procedencia del juicio, porque el acto no es solamente informativo, ya que el cálculo y la determinación de pago por concepto de transferencia de derechos de desarrollo contenida en el oficio **********2, se trata de una condicionante que debe cumplir a efecto de poder llevar a cabo la edificación en condominio que tiene proyectada en el predio de su propiedad, como se advierte de la condicionante 1 establecida en la evaluación del estudio de impacto urbano que fue emitida por el IMPLAN mediante el oficio **********2**, así como de la condicionante 5 establecida en el dictamen de uso de suelo 2,456,735/2021, relativo al expediente **********5*.

- Que el hecho de que el pago de Transferencia de Derechos de Desarrollo sea una condicionante para llevar a cabo el proyecto en cita, si fue advertido por la Juez, pero apreciado de manera incorrecta, ya que dice se trata solamente de un acto informativo. Sin embargo, no puede decirse que el acto impugnado se trate solo de un acto informativo, pues es una condicionante (requisito sine qua non) para que se pueda llevar a cabo el proyecto en régimen de propiedad en condominio en el predio de su propiedad, y que de no satisfacerse tendría lugar entre otras consecuencias, que las autoridades administrativas se abstengan de emitir las autorizaciones restantes como lo podría ser la constitución del régimen en propiedad en condominio y la autorización de traslación de dominio y, en su caso también, para que las autoridades procedan a nulificar las factibilidades, evaluaciones, permisos y demás autorizaciones que ya me han sido expedidas favorablemente.

- Que lo antes dicho se fortalece con el criterio jurisprudencial de rubro: "**JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA PROPUESTA DE COBRO Y RECEPCIÓN DEL PAGO DE LOS DERECHOS DE PRÓRROGA DE LA LICENCIA DE EDIFICACIÓN Y/O URBANIZACION, CONSTITUYEN UN ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA (LEGISLACION DEL ESTADO DE JALISCO).**"

- Que de haber realizado la Juez un correcto análisis de la naturaleza del acto combatido, hubiera arribado a la conclusión de que se trata de un acto positivo, unilateral de parte de la demandada mediante la cual determina y requiere en cantidad liquida el pago que debe efectuar para poder continuar, finalizar y mantener la obra que tiene proyectada en el inmueble de mi propiedad, y que dicha determinación le causa agravio desde este instante, ya que la autoridad pretende cobrar un concepto que no le es aplicable para poder concederle las demás autorizaciones necesarias para dicho efecto.

- Que el acto impugnado sí constituye una determinación de pago o liquidación, siendo que la juez determinó lo contrario porque no analizó de forma exhaustiva los documentos que integraban el acto y/o resolución controvertida, dado que de la lectura del último párrafo del

VERSIÓN PÚBLICA

oficio **********2, se aprecia que la autoridad anexa a dicho documento, el recibo de importe por Transferencia de Derechos de Desarrollo así como el cálculo de este.

- Que los referidos documentos analizados en conjunto, se arriba a la conclusión que el oficio impugnado si se trata de un acto de determinación, liquidación y cobro llevado a cabo por la autoridad demandada.

Problema jurídico a resolver:

17. Conforme al agravio antes reseñado, este Pleno considera que el punto jurídico a resolver implica determinar si el oficio **********2 emitido por el Director de Administración Urbana, que estableció el importe de $6,367,374.00 pesos por concepto de transferencia de derechos de desarrollo, es impugnable o no a través del juicio contencioso administrativo.

Criterio:

18. Este Pleno determina **que los argumentos de agravio antes reseñados son esencialmente fundados.** El oficio **********2 emitido por el Director de Administración Urbana el diecisiete de septiembre de dos mil veinticuatro, si constituye una resolución impugnable a través del juicio contencioso administrativo.

Justificación:

19. A fin de explicar el criterio antes fijado, este Pleno habrá de abordar los siguientes temas:

Tema I.	Sobre la procedencia del juicio contencioso administrativo contra resoluciones de naturaleza fiscal.
Tema II.	Sobre los elementos debe contener un documento para que pueda considerarse una resolución en la que se determina un crédito fiscal.
Tema III.	Sobre si el oficio **********2 puede considerarse una resolución en la que se determina un crédito fiscal, impugnable ante este Tribunal.

Tema I. Sobre la procedencia del juicio contencioso administrativo contra resoluciones de naturaleza fiscal.

20. Los artículos 26, fracción II, y 30, de la Ley del Tribunal, establecen lo siguiente:

> *"**ARTÍCULO 26.** Los Juzgados de Primera Instancia del Tribunal son competentes para conocer de los juicios que se promuevan contra los actos o resoluciones definitivas siguientes:*
> *(…)*

VERSIÓN PÚBLICA

II. Los de naturaleza fiscal emanados de Autoridades Fiscales Estatales, Municipales o de sus Organismos Fiscales Autónomos, que causen agravio a los particulares;
(…)"

*"**ARTÍCULO 30.** Para efectos de los artículos 26, 27, fracción II, 28 y 29 de esta Ley, son definitivos los actos o resoluciones que no puedan ser revocados o modificados, sino mediante recurso administrativo o medio de defensa previsto por la ley que rija el acto, o en el proceso contencioso administrativo."*

21. De los preceptos legales antes transcritos, se colige que el juicio contencioso administrativo procede en contra de actos o resoluciones definitivas de carácter fiscal, emitidas por autoridades fiscales estatales, municipales o de sus organismos fiscales autónomos, que causen agravio a los particulares.

Tema II. Sobre los elementos debe contener un documento para que pueda considerarse una resolución en la que se determina un crédito fiscal.

22. En el criterio relevante 11/2025[3], de subsecuente inserción, este Pleno señaló que los elementos distintivos de las resoluciones dictadas por el Estado en las que determina un crédito fiscal, son: a) la constatación de que ha nacido una obligación tributaria; b) el cálculo en cantidad líquida de esa obligación; y c) una intimación de pago.

RESOLUCIÓN DETERMINANTE DE CRÉDITO FISCAL. SUS ELEMENTOS DISTINTIVOS, CUANDO SON PRODUCTO DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO.

Hechos: En un juicio contencioso administrativo, el Pleno de este Tribunal, en revisión, tuvo que posicionarse respecto a si el acto impugnado en el juicio constituía una resolución determinante de crédito fiscal.

Criterio: Los elementos distintivos de las resoluciones dictadas por el Estado en las que determina un crédito fiscal, son: a) la constatación de que ha nacido una obligación tributaria; b) el cálculo en cantidad líquida de esa obligación; y c) una intimación de pago.

Justificación: Doctrinalmente1 se ha considerado que una resolución que determina una obligación fiscal es una actividad que comprende, primeramente, la constatación de que el supuesto jurídico de una contribución se ha actualizado; y, en segundo lugar, una liquidación, la cual implica un ejercicio matemático, a través del cual se fija en deuda líquida la cantidad que por dicho tributo debe pagar un contribuyente. Esa concepción es recogida por el artículo 22 del Código Fiscal del Estado, el cual diferencia entre el momento en que nace una obligación fiscal (es decir, al momento en que se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las Leyes Fiscales), y su determinación y liquidación. Pero también, esa concepción puede verse reflejada en el numeral 23 de ese mismo cuerpo normativo, cuando precisa que debe reputarse como crédito fiscal una obligación

[3]Consultable en el siguiente enlace: https://tejabc.mx/wp-content/uploads/2026/01/TESIS-RELEVANTE-11-2025-RESOLUCION-DETERMINANTE-DE-CREDITO-FISCAL.pdf

VERSIÓN PÚBLICA

determinada en cantidad líquida. Así, de conformidad con la doctrina y el Código Fiscal del Estado, puede establecerse que una resolución en la que se determina un crédito fiscal está compuesta por dos operaciones: una primera, en la que se constata que en virtud de un hecho o un acto atribuido a un particular ha nacido para él una obligación tributaria; y otra, en la que se calcula el monto en numerario que por dicha obligación debe enterar el particular a la Hacienda Pública. Ahora bien, cuando la determinación del crédito no corresponde efectuarla al sujeto pasivo de la relación fiscal sino al Estado, esa actuación puede reputarse como un acto administrativo. Esto es así puesto que constituye una manifestación de voluntad para generar consecuencias de derecho. Con esa resolución la autoridad hace surgir un deber de pago de una obligación fiscal nacida previamente. Por lo cual, constituye una resolución ejecutoria que, si no es impugnada en forma oportuna, constituirá la base o título en virtud del cual la autoridad hacendaria exigirá de manera coactiva su entero, a través del procedimiento administrativo de ejecución, conforme a lo dispuesto por los artículos 23, fracción I, 24, 111 y 114, del Código Fiscal del Estado. Así, la intención de la autoridad al emitir esa clase de actos no es informar de la existencia de un adeudo, ni auxiliar al contribuyente en el entero de un tributo, sino compelerlo al pago de una obligación fiscal. En ese tenor, para que una resolución en la que se determina un crédito fiscal pueda ser considerada como tal, debe contar con los siguientes elementos: a) la constatación de que ha nacido una obligación tributaria; b) el cálculo en cantidad líquida de esa obligación; y c) una intimación de pago.

Precedente
Recurso de Revisión 59/2021 S.S. Promovente: Yue Yen México, S.A. de C.V. Autoridad demandada: Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana. 3 de julio de 2024. Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Guillermo Moreno Sada.

Tema III. Sobre si el oficio **********2 puede considerarse una resolución en la que se determina un crédito fiscal, impugnable ante este Tribunal.

23. Precisado lo anterior, se procede a analizar si el oficio **********2, emitido el diecisiete de septiembre de dos mil veinticuatro por el Director de Administración Urbana, constituye una resolución en la que se determina un crédito fiscal, impugnable ante este Tribunal.

24. El contenido del referido oficio es del tenor siguiente:

> *“Por medio de la presente, me es grato saludarlo y dirigirme a usted con relación a la edificación ubicada en el Predio identificado con la clave catastral **********3, de la Colonia **********4, donde se constituirá el condominio mixto denominado " Atala", tengo a bien informarle lo siguiente:*
>
> *Que la resolución favorable condicionada de Estudio de Impacto Urbano, ************2** con fecha de despachado del 12 de agosto 2021, emitida por el Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana, indica en su Condicionante 1, que queda sujeta a pagar los importes relativos a los Derechos de Desarrollo por Densificación con o sin cambio de Uso de Suelo;*

VERSIÓN PÚBLICA

*Que en el Dictamen de Uso de Suelo **********5, con fecha de despachado del 10 de septiembre del 2023, se encuentra entre sus condicionante, solventar los importes relativos al aprovechamiento del Potencialidad y/o Transferencia de Derechos de Desarrollo;*

Que con base en lo anterior, se le informa que el importe fue analizado en el Departamento de Edificación de esta Dirección, de conformidad con el Artículo 31, Fracción XV-BIS Inciso A, sub inciso b) de la Ley de Ingresos del Municipio del Tijuana, Baja California para el Ejercicio Fiscal 2024, de lo cual se obtiene la siguiente cantidad:

$6,367,374.00 M.N (SEIS MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS 00/100 MONEDA NACIONAL), POR CONCEPTO DE TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE DESARROLLO.

Se anexa el recibo del importe por Transferencia de Derechos de Desarrollo, así y el cálculo del mismo. Sin más por el momento, agradezco de antemano la atención prestada a la presente y quedo de Usted para cualquier duda o aclaración."

25. De lo antes transcrito, se aprecia que el Director de Administración Urbana fijó el importe de $6,367,374.00 pesos a la parte actora, por concepto de transferencia de derechos de desarrollo. Esto, con fundamento en el artículo 31, fracción XV-BIS, inciso A), sub inciso b), de la Ley de Ingresos 2024, el cual establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 31.-*Los derechos por revisión, análisis y verificación de anteproyectos y proyectos para construcción de obra nueva, ampliación, modificación, reparación, demolición, ampliación y traslado de: oficinas, comercios, casas móviles, y equipo pesado, así como ocupación de la vía pública, factibilidades, peritajes, registros, certificaciones, declaratorias, supervisión, opiniones y dictámenes técnicos, incluyendo fraccionamientos, movimientos de tierra, subdivisiones, relotificaciones, fusiones, usos del suelo, anuncios, rótulos o similares, instalación de antenas o mástiles, construcción o modificación de estructuras metálicas para anuncios comerciales y permisos de operación, deberán ser cubiertos por los solicitantes de acuerdo a las tarifas que se enuncian posteriormente, excepto cuando se trate de servicios solicitados por dependencias de la Administración Pública Municipal Centralizada y Descentralizada, quienes quedarán exentos de pago.*

Como apoyo e incentivo para la construcción de vivienda en el Municipio de Tijuana, se otorgarán los siguientes beneficios para la construcción de vivienda del tipo económico de hasta 63,000 UDIS apoyada por diferentes instituciones públicas o privadas; se exceptuarán de pago de derechos, por la revisión de anteproyecto, revisión de proyecto ejecutivo de los trámites de fraccionamiento, los permisos de las licencias de construcción, los permisos para la constitución de los regímenes de condominio, así como el 50% (cincuenta por ciento) de los derechos de urbanización en desarrollos que cuenten al menos con el 25% (veinticinco por ciento)de viviendas de tipo económico y el resto de hasta un máximo de 90,000 UDIS, y que presente, ya sea; copia del crédito con cualquiera de éstas, así como del contrato de venta total, o bien, plano de sembrado con prototipos de

VERSIÓN PÚBLICA

vivienda por construir acompañados de avalúo certificado de cada prototipo por autorizar no pudiendo ser modificado posteriormente el proyecto para incumplir esta proporción de viviendas, o de lo contrario, se deberán pagar los derechos correspondientes, así como los demás servicios que presta la Subdirección de Control Urbano.

(…)
XV BIS-. *Por la revisión de expediente y, en su caso autorización de transferencia de derechos de desarrollo por densificación y/o intensificación, con o sin cambio de uso de suelo, se cobrará previo a la expedición de la licencia de construcción, por metro cuadrado de construcción excedente de superficie habitable y/o rentable, conforme a lo siguiente:*

Para el uso habitacional, la superficie de construcción excedente, es el promedio de la superficie de las viviendas por el número de unidades que se incrementan respecto a la densidad indicada en el Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Centro de Población Tijuana, y en apego a los Planes y Programas de Desarrollo Urbano del municipio de Tijuana; y para el uso comercial, de servicios e industrial, la superficie de construcción excedente, es la diferencia entre la superficie rentable de construcción que se solicita y la superficie que le corresponda de acuerdo con el coeficiente de utilización del suelo, indicado en el Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Centro de Población Tijuana, y en apego a los Planes y Programas de Desarrollo Urbano del municipio de Tijuana; para todos los usos antes señalados el valor del metro cuadrado m2 de construcción excedente, será el que corresponda a la zona homogénea donde se encuentra el predio, de acuerdo a la Tabla de Valores Catastrales Unitarios para el Municipio de Tijuana, Baja California. La superficie habitable es la indicada en el Reglamento de la Ley de Edificaciones para el Municipio de Tijuana B.C. y la superficie rentable es la superficie de construcción destinada a las actividades de comercio, servicios e industria, sin considerar circulaciones y estacionamiento cubiertos.

A.- *Por densidad e intensidad superior a la señalada en el Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Centro de Población Tijuana, y en apego a los Planes y Programas de Desarrollo Urbano del municipio de Tijuana, y sus reglamentos vigentes, cuando el predio se encuentre dentro de polígonos de densificación, se aplicarán los siguientes porcentajes:*

a).- Por densificación e intensificación, 15% del valor de la superficie de construcción excedente por m2 sin cambio de uso de suelo.

b).- *Por densificación e intensificación, 25% del valor de la superficie de construcción excedente por m2 con cambio de uso de suelo.*

(…)”

26. El citado precepto contempla el pago de derechos por la revisión de expediente y, en su caso autorización de transferencia de derechos de desarrollo por densificación y/o intensificación, con o sin cambio de uso de suelo.

VERSIÓN PÚBLICA

27. Ahora bien, los derechos son contribuciones que se pagan al Municipio, como contraprestación de los servicios administrativos prestados por estos, en su función de derecho público, tal como lo estipulan los artículos 7 y 9 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California:

> *"**ARTICULO 7.-** Las contribuciones se clasifican en impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Son también ingresos ordinarios los productos y aprovechamientos que prevean las Leyes de Ingresos de acuerdo con el marco normativo y criterios generales establecidos en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.*
>
> *(…)"*
>
> *"**ARTICULO 9.-** Son derechos las contraprestaciones establecidas en las leyes fiscales, por los servicios de carácter administrativo que presten los ayuntamientos, en su función de derecho público."*

28. Estos derechos, en términos del artículo 73[4] del ordenamiento legal en cita, se causarán y pagarán de conformidad con las tasas, cuotas y tarifas que establezcan las Leyes de Ingresos de los Municipios respectivas.

29. Por su parte, la Ley de Ingresos 2024 en su artículo 3[5], dispone que el pago de los derechos deberá hacerse por el contribuyente, previamente a la prestación de los servicios, salvo los casos en que expresamente se señale otra época de pago. Asimismo, que cuando no se compruebe que el pago de los derechos se ha efectuado previamente a la prestación del servicio y se trate de derechos que deban pagarse por anticipado, el servicio no se proporcionará.

30. Así, de los preceptos legales en comento, se obtiene que cuando un contribuyente solicita un servicio del Estado, las autoridades correspondientes le aplicarán los montos fijados por la ley y calcularán unilateralmente el derecho a pagar.

---

[4] "**ARTICULO 73.-** Los derechos se causarán y pagarán de conformidad con las tasas, cuotas y tarifas que establezcan las Leyes de Ingresos de los Municipios.
Los derechos se causan en el momento en que se presten los servicios, en la forma que determinen las Leyes de Ingresos de los Municipios.
(…)"

[5] **ARTÍCULO 3.-** El pago de los derechos que establece esta Ley deberá hacerse por el contribuyente, previamente a la prestación de los servicios, salvo los casos en que expresamente se señale otra época de pago.
Cuando no se compruebe que el pago de los derechos se ha efectuado previamente a la prestación del servicio y se trate de derechos que deban pagarse por anticipado, el servicio no se proporcionará.
En caso de que el pago de derechos deba efectuarse con posterioridad a la prestación del servicio por tratarse de servicios continuos o porque así se establezca en esta Ley, dejará de prestarse si no se efectúa dicho pago.
(…)"

VERSIÓN PÚBLICA

31. La mayoría de los derechos deben pagarse previamente a la prestación del servicio solicitado al Estado, salvo los casos establecidos expresamente en las leyes. Además, cuando no se compruebe que el pago se efectuó preliminarmente, cuando así lo exija la legislación, no se proporcionará el servicio.

32. De manera que, por regla general, el pago del derecho será una condicionante para que se preste el servicio público, pues de lo contrario, este no se proporcionará.

33. Conforme a lo hasta aquí expuesto, este Pleno considera que el oficio **********2 emitido por el Director de Administración Urbana, si constituye una resolución definitiva que puede ser objeto de impugnación a través del juicio contencioso administrativo.

34. Esto es así, toda vez que el referido oficio contiene los elementos distintivos de una resolución determinante de crédito fiscal, consistentes en: **a)** la constatación de que ha nacido una obligación tributaria; **b)** el cálculo en cantidad líquida de esa obligación; y **c)** una intimación de pago.

35. En efecto, respecto al primer elemento precisado en el **inciso a)**, el Director de Administración Urbana determinó que la parte actora era causante de la contribución contenida en el artículo 31, fracción XV-BIS, inciso A), sub inciso b), de la Ley de Ingresos 2024, por concepto de transferencia de derechos de desarrollo.

36. Por lo que hace al **elemento b)** antes señalado, la autoridad municipal efectuó el cálculo en cantidad líquida de esa obligación, por un importe de $6,367,374.00 pesos, en base al cálculo que adjunto al oficio **********2, visible a foja 130 de autos.

37. Por último, respecto al **elemento c)**, el oficio impugnado tácitamente contiene una intimación de pago, porque de no pagarse la contribución, no se prestará el servicio en términos del artículo 3 de la Ley de Ingresos 2024; aunado a que el artículo 31, fracción XV BIS, del citado ordenamiento, condiciona el pago de dicha contribución como requisito para que se expida la licencia de construcción[6].

38. Por tanto, aunque no lo señale expresamente el oficio **********2, implícitamente tiene la intención de incidir en el cobro de la contribución y generar consecuencias en Derecho en el particular.

---

[6] El precepto textualmente establece que *"XV BIS.- Por la revisión de expediente y, en su caso autorización de transferencia de derechos de desarrollo por densificación y/o intensificación, con o sin cambio de uso de suelo,* ***se cobrará previo a la expedición de la licencia de construcción****, por metro cuadrado de construcción excedente de superficie habitable y/o rentable, conforme a lo siguiente: (…)".*

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

39. Por las razones expuestas, el oficio **********2 emitido por el Director de Administración Urbana, constituye una determinación de crédito fiscal, impugnable a través del juicio contencioso administrativo en términos del artículo 26, fracción II y 30 de la Ley del Tribunal, ya que la autoridad determina y sienta las bases para la liquidación de una contribución, condicionando su pago al particular, pues de lo contrario no se prestará el servicio público por parte del Estado, ni se expedirá la licencia de construcción correspondiente.

40. Sirve de apoyo a lo antes expuesto, la jurisprudencia en Materia Administrativa, que se reproduce a continuación:

> **JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA PROPUESTA DE COBRO Y RECEPCIÓN DEL PAGO DE LOS DERECHOS DE PRÓRROGA DE LA LICENCIA DE EDIFICACIÓN Y/O URBANIZACIÓN, CONSTITUYEN UN ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).** El artículo 4, numeral 1, fracción I, inciso g), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, dispone que el Tribunal de Justicia Administrativa es competente para conocer del juicio que se promueva contra actos o resoluciones que fijen en cantidad líquida una obligación fiscal o den las bases para su liquidación, se emitan por autoridad fiscal competente y sean considerados como definitivos en los términos de la legislación estatal aplicable. En ese contexto, la propuesta de cobro y la recepción del pago de derechos por concepto de prórroga de la licencia de edificación, prevista en el artículo 63 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco (para los ejercicios fiscales de los años 2015 y 2016), se ubica en ese supuesto de procedencia del juicio citado, por las siguientes razones: A) Se fijan las bases específicas para su liquidación, previstas en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco. B). Se emiten por autoridad fiscal competente, es decir, es la propia Tesorería Municipal quien tiene facultades para efectuar las recaudaciones de las contribuciones, entre ellas, los impuestos y derechos, así como para verificar el cumplimiento de particulares. C) Son considerados como actos definitivos, pues con base en los artículos 8 y 9 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, los actos administrativos en análisis, cumplen con las condiciones para ser considerados como actos definitivos de autoridad, de los denominados "constitutivos"; precisamente, por constituir un requisito sine qua non de procedibilidad para la expedición de la prórroga de la licencia de edificación pretendida por los particulares. Consecuentemente, tal contribución participa de la naturaleza de un derecho por servicios de pago previo, en el que la autoridad exactora realiza el acto positivo de determinar y sentar las bases, de manera unilateral, para la liquidación de una contribución que se refleja en el recibo correspondiente. El criterio sustentado por este Pleno de Circuito, resulta congruente y compatible con el derecho humano de tutela judicial efectiva, consagrado en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso efectivo que, en esencia, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o

VERSIÓN PÚBLICA

dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial.

Registro digital: 2022563; Instancia: Plenos de Circuito; Décima Época; Materias(s): Administrativa; Tesis: PC.III.A. J/90 A (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 81, Diciembre de 2020, Tomo I, página 1063; Tipo: Jurisprudencia.

RECIBO DE PAGO DE DERECHOS. COMO ACTO ADMINISTRATIVO ES IMPUGNABLE EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 17 DE LA LEY DE JUSTICIA

41. Así, al ser fundado el agravio en examen, procede revocar la sentencia recurrida y, al no existir el reenvío, este Pleno procede a resolver la controversia planteada. Apoya lo anterior, la tesis XXI.1o.P.A.126 A del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, de rubro: "**RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 168 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE GUERRERO. SI AL RESOLVERLO EL PLENO DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LOCAL CONSIDERA INCORRECTA LA DETERMINACIÓN DE LA SALA A QUO, ANTE LA INEXISTENCIA DE LA FIGURA DEL REENVÍO EN DICHA LEGISLACIÓN, DEBE ANALIZAR TODAS LAS PRETENSIONES DE LAS PARTES.**"[7].

ESTUDIO CON PLENITUD DE JURISDICCIÓN:

Estudio de la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad demandada

42. Por ser una cuestión de orden público, se procede al análisis de la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad demandada, que no fue analizada por el Juzgado en su sentencia.

43. Al contestar la demanda, la autoridad sostuvo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 54 de la Ley del Tribunal, relativa a que la resolución impugnada deriva de un acto consentido, dado que la actora se duele del cobro de

[7] De texto y datos de identificación siguientes: "*De los artículos 128 y 129 del Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado de Guerrero se advierte que en cumplimiento al principio de congruencia, las sentencias del Tribunal Contencioso Administrativo local deben ser acordes con los planteamientos formulados, tanto en la demanda como en la contestación, y resolver todos los puntos que hayan sido objeto de la controversia, debiendo prevalecer el análisis de todas las cuestiones planteadas por las partes, salvo cuando el estudio de una de ellas sea suficiente para acreditar la invalidez del acto impugnado. Por tanto, si al resolver el recurso de revisión previsto en el artículo 168 del citado ordenamiento la Sala Superior del mencionado órgano jurisdiccional considera incorrecta la determinación de la Sala a quo, ante la inexistencia de la figura del reenvío en la indicada legislación, debe analizar las pretensiones de las partes, es decir, atender todos y cada uno de los motivos de anulabilidad e invalidez formulados, tanto en la demanda y su ampliación, en su caso, como en la contestación a ambas, en acatamiento al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*" [Registro digital: 163967; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Novena Época; Materia(s): Administrativa; Tesis: XXI.1o.P.A.126 A; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Agosto de 2010, página 2336; Tipo: Aislada].

VERSIÓN PÚBLICA

derechos de desarrollo, no obstante que tenía pleno conocimiento desde la evaluación realizada por el IMPLAN el doce de agosto de dos mil veintiuno fecha 12 de agosto de 2021, que se le generaría un cobro por excedente de construcción en determinación por la factibilidad de uso de suelo, de conformidad con la condicionante 1 establecida en dicha evaluación.

Problema jurídico a resolver:

44. En base a lo anterior, el punto jurídico a resolver puede ponerse en perspectiva mediante la siguiente interrogante:

- **¿El oficio **********2 emitido por el Director de Administración Urbana, es un acto derivado de otro consentido, en específico de la Evaluación de Estudio de Impacto Urbano emitida por el IMPLAN el doce de agosto de dos mil veintiuno mediante oficio **********2?**

Criterio:

45. **Es infundada la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad demandada.** El oficio **********2 emitido por el Director de Administración Urbana, impugnado por la parte actora, no es un acto derivado de otro consentido (oficio **********2).

Justificación:

46. El artículo 54, fracción VIII, de la Ley del Tribunal, dispone lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 54.*** *El juicio ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa es improcedente contra actos o resoluciones:*
>
> *(…)*
>
> *VIII. Respecto de los cuales hayan cesado los efectos o no puedan surtir sus efectos legales o materiales, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; o que deriven de actos consentidos;*
>
> *(…)"*

47. Como se advierte de la transcripción anterior, el artículo establece que para que se actualice la referida causal de improcedencia es necesario que el acto que se impugne derive de uno consentido.

48. Es criterio de este Pleno, de subsecuente inserción, que un acto es derivado de otro consentido cuando es ejecutado dentro de un mismo procedimiento en el que lo fue el acto que constituye su antecedente, de manera que exista una relación de causalidad entre ambos que no permita la existencia de uno sin el otro.

VERSIÓN PÚBLICA

TESIS RELEVANTE 8/2024[8]

ACTO DERIVADO DE OTRO CONSENTIDO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (VIGENTE HASTA EL 18 DE JUNIO DE 2021).

Hechos: En un juicio contencioso administrativo, una Sala del Tribunal decretó el sobreseimiento en el juicio, al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 40, fracción VIII, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, por estimar que el acto impugnado derivaba de un acto consentido. En contra de esa determinación, el demandante interpuso recurso de revisión, en el cual se analizó por el Pleno qué debía entenderse por actos derivados de actos consentidos.

Criterio: Un acto es derivado de otro consentido cuando es dictado dentro del mismo procedimiento de aquel que constituye su antecedente, de manera que existe una relación de causalidad entre ambos, que no permite la existencia de uno sin el otro.

Justificación: En términos del artículo 40, fracción VIII, de la Ley del Tribunal, el juicio ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es improcedente cuando se impugne un acto que derive de otro consentido. Ese supuesto normativo, no se encontraba previsto en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, sino que fue incorporado por el legislador en la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California; sin embargo, en la exposición de motivos no estableció la manera en la que deba de interpretarse. Por tanto, para dotar de contenido a esa disposición normativa debe acudirse al derecho comparado y la doctrina para determinar qué debe entenderse por un acto derivado de otro consentido. En ese tenor se tiene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación [al realizar un análisis de las causales de improcedencia establecidas en la Ley de Amparo] determinó que son actos derivados de otros consentidos, aquellos que se ejecutan dentro del mismo procedimiento y que son consecuencia natural y legal del acto antecedente. Por su parte, la doctrina establece que, para que un acto sea derivado de otro consentido, es necesario que entre ambos exista una relación de causalidad, es decir, que la razón de que exista el segundo esté íntimamente relacionada con la existencia del primero. Así, de lo anterior se concluye que un acto es derivado de otro consentido cuando es dictado dentro de un mismo procedimiento en el que lo fue el acto que constituye su antecedente, de manera que exista una relación de causalidad entre ambos, que no permita la existencia de uno sin el otro.

Precedente

Recurso de Revisión 28/2018. Promovente: **********1. Autoridad demandada: Procuradora General de Justicia del Estado. 5 de junio de 2024. Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Guillermo Moreno Sada.

49. Asimismo, de acuerdo a la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el juicio de amparo es improcedente contra actos derivados de otros consentidos, solo cuando no se

[8] Criterio consultable en el siguiente enlace: https://tejabc.mx/wp-content/uploads/2025/01/TESIS-RELEVANTE-8-2024-ACTO-DERIVADO-DE-OTRO-CONSENTIDO.pdf y, aplicable al presente caso por analogía, al ser de contenido análogo el artículo 40, fracción VIII, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, con el artículo 54, fracción VIII, de la Ley del Tribunal.

VERSIÓN PÚBLICA

impugnan por vicios propios, sino que su inconstitucionalidad se hace depender del acto que derivan.

50. Lo anterior, porque si existiera pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de un acto que deriva de otro y que no se impugnó por vicios propios, afectaría al acto antecedente (consentido por el particular) del cual aquél es consecuencia.

51. Son ilustrativas de lo antes expuesto, las tesis que se reproducen a continuación[9]:

> **ACTOS DERIVADOS DE OTROS CONSENTIDOS.** Se entienden por actos derivados de otros consentidos, aquellos que se ejecutan dentro del mismo procedimiento y que son consecuencia natural y legal del acto antecedente, como el embargo lo es respecto del requerimiento de pago no acatado por el deudor, como el remate lo es respecto del embargo, etcétera, y contra los cuales no se expresan conceptos de violación específicos. **Dos, son, pues, los elementos que se requieren para considerar a un acto derivado de otro consentido, a saber: 1o. Que sea una consecuencia natural y legal del acto antecedente; y 2o. Que no se ataque por vicios propios, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad se haga derivar de los actos consentidos.** Ahora bien, el acuerdo que niega la nulificación de la orden de baja del quejoso, no surte el primer elemento, ya que no se dictó dentro del procedimiento en que se emitió esa orden, y, por lo mismo, no es una consecuencia natural y legal de ésta.
>
> Registro digital: 323235; Instancia: Segunda Sala; Quinta Época: Materias(s): Común; Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXXI, página 922; Tipo: Aislada.
>
> **INTERVENTOR CON CARGO A LA CAJA. LA ORDEN DE PONERLO EN POSESIÓN DE SU ENCARGO ES UN ACTO DERIVADO DE LA APROBACIÓN JUDICIAL DE SU DESIGNACIÓN, POR LO QUE SI ÉSTA SE CONSINTIÓ, CONTRA AQUEL ACTO NO PROCEDE EL AMPARO, SALVO QUE SE COMBATA POR VICIOS PROPIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).** Las fracciones XI y XII del artículo 73 de la Ley de Amparo prevén, respectivamente, la improcedencia de juicio de amparo contra actos consentidos expresa y tácitamente. Ahora bien, es evidente que el análisis relativo a dicho consentimiento no debe hacerse en forma aislada, sino que ha de vincularse con los actos emitidos por la autoridad responsable, anteriores al reclamado, y que tengan relación con él, para determinar si dicho acto deriva de otro consentido, es decir, debe establecerse una relación de causalidad entre el acto que se estima consentido y el derivado. En ese tenor,

[9] Adicionalmente a las tesis invocadas, resulta pertinente enunciar las siguientes: "**FIANZAS, REQUERIMIENTO DE PAGO DE, COMBATIDO POR VICIOS PROPIOS**." [Registro digital:49; Instancia: Segunda Sala; Quinta Época; Materia(s): Administrativa; Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXXXII, página 303; Tipo: Aislada]; "**ACTOS DERIVADOS DE OTROS CONSENTIDOS, CUALES NO TIENEN ESE CARACTER.**" [Registro digital: 323922; Instancia: Segunda Sala; Quinta Época; Materia(s): Administrativa; Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXIX, página 2875; Tipo: Aislada]; e "**IDENTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA (FICHA SIGNALÉTICA). EL HECHO DE QUE EN EL JUICIO DE AMPARO SÓLO SE RECLAME ÉSTA Y NO EL AUTO DE TÉRMINO CONSTITUCIONAL DEL QUE DERIVÓ, NO SIGNIFICA QUE CONSTITUYA UN ACTO DERIVADO DE OTRO CONSENTIDO.**" [Registro digital: 182406; Instancia: Primera Sala; Novena Época; Materia(s): Penal; Tesis: 1a./J. 58/2003; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIX, Enero de 2004, página 51; Tipo: Jurisprudencia].

VERSIÓN PÚBLICA

si se tiene en cuenta que la orden de poner en posesión de su encargo a un interventor con cargo a la caja de una negociación, conforme a los artículos 527 y 528 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, es una consecuencia necesaria de su designación como tal y de la respectiva aprobación judicial, es indudable que existe una clara relación de causa y efecto entre la referida aprobación y el acto de poner al interventor en posesión de su encargo, **por lo que si se consiente aquélla, este último es un acto derivado de uno ya consentido, respecto del cual opera la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XII, de la ley citada; salvo que la posesión del cargo se combata por vicios propios.**

Registro digital: 179870; Instancia: Primera Sala; Novena Época; Materias(s): Civil; Tesis: 1a./J. 97/2004; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, Diciembre de 2004, página 167; Tipo: Jurisprudencia.

52. Ahora bien, en el oficio **********2 impugnado por la parte actora, el Director de Administración Urbana determinó lo siguiente:

> *"Por medio de la presente, me es grato saludarlo y dirigirme a usted con relación a la edificación ubicada en el Predio identificado con la clave catastral* **********3*, de la Colonia* **********4*, donde se constituirá el condominio mixto denominado "Atala", tengo a bien informarle lo siguiente:*
>
> *Que la resolución favorable condicionada de Estudio de Impacto Urbano,* ***********2** *con fecha de despachado del 12 de agosto 2021, emitida por el Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana, indica en su Condicionante 1, que queda sujeta a pagar los importes relativos a los Derechos de Desarrollo por Densificación con o sin cambio de Uso de Suelo;*
>
> *Que en el Dictamen de Uso de Suelo* **********5, con fecha de despachado del 10 de septiembre del 2023, se encuentra entre sus condicionante, solventar los importes relativos al aprovechamiento del Potencialidad y/o Transferencia de Derechos de Desarrollo;*
>
> *Que con base en lo anterior, se le informa que el importe fue analizado en el Departamento de Edificación de esta Dirección, de conformidad con el Artículo 31, Fracción XV-BIS Inciso A, sub inciso b) de la Ley de Ingresos del Municipio del Tijuana, Baja California para el Ejercicio Fiscal 2024, de lo cual se obtiene la siguiente cantidad:*
>
> *$6,367,374.00 M.N (SEIS MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS 00/100 MONEDA NACIONAL), POR CONCEPTO DE TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE DESARROLLO.4*
>
> *Se anexa el recibo del importe por Transferencia de Derechos de Desarrollo, así y el cálculo del mismo. Sin más por el momento, agradezco de antemano la atención prestada a la presente y quedo de Usted para cualquier duda o aclaración."*

53. Como se señaló, la autoridad demandada sostiene que el oficio antes relatado es un acto derivado del diverso oficio **********2**, suscrito por el Director General Ejecutivo del IMPLAN el doce de

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

agosto de dos mil veintiuno, dado que en este se estableció la siguiente condicionante:

> *"1. La factibilidad de Uso del Suelo deberá ser emitida por la Dirección de Administración Urbana (DAU), de conformidad a lo establecido por el artículo 59, relativo a la Zonificación Secundaria, Fracción II, Inciso b), de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pues resulta de orden público e interés general aplicar dicha norma general, aun a pesar de que no se encuentre actualizada normatividad local, dado que, es lo que más beneficia a la colectividad;* ***y queda sujeta, por consecuencia, a pagar los importes relativos a los Derechos de Desarrollo por Densificación con o sin cambio de Uso de Suelo, contemplados en el artículo 31, fracción XXVII BIS, Inciso C, Sub inciso c, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California, para el Ejercicio Fiscal 2021, también identificados como Potencial de Derechos de Desarrollo o Cambio de Uso de Suelo, conforme las reglas y calculo establecido en la última parte del citado precepto legal, dada la finalidad de mitigar y compensar el impacto del desarrollo o cambio de uso de suelo a autorizar al solicitante****. (…)".*

54. Precisado lo anterior, tal como se adelantó, este Pleno considera que en el caso no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 54, fracción VIII, de la Ley del Tribunal.

55. Esto, porque si bien los oficios en mención se emitieron en relación a la acción de edificación con uso mixto que pretende llevar a cabo la parte actora en el predio con clave catastral **********3, el oficio **********2 solamente constituye, conforme a los artículos 263 y 267 del Reglamento de Zonificación, un documento de carácter técnico de revisión y aprobación del estudio de impacto urbano que se somete al IMPLAN para su análisis y autorización.

56. Documento que si bien precisó que se condicionaba la factibilidad de uso de suelo, a pagar los importes relativos a los Derechos de Desarrollo por Densificación con o sin cambio de Uso de Suelo, contemplados en el artículo 31, fracción XXVII BIS, Inciso C, Sub inciso c, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California, para el Ejercicio Fiscal 2021, no constituye una resolución determinante de crédito fiscal, en el que se fije una obligación fiscal, pues carece de los elementos necesarios para considerar una resolución de esa naturaleza, como lo es el cálculo en cantidad líquida de una obligación tributaria; ni tiene como finalidad generar una resolución de esa naturaleza, pues, como se expuso, su función es la revisión del estudio de impacto urbano que se presenta al IMPLAN para su evaluación y aprobación.

57. Mientras que en el oficio **********2, como se expuso en el presente fallo[10], se determinó un crédito fiscal con fundamento en el artículo

[10] Véanse puntos 17 a 40 del presente fallo.

VERSIÓN PÚBLICA

31 fracción XV-BIS, inciso A), sub inciso B), de la Ley de Ingresos 2024; normatividad que no existía cuando se emitió el diverso oficio ***********2**

58. De ahí que si en el oficio ***********2** no se determinó un crédito fiscal, ni se condicionó al actor al pago de la contribución requerida en el oficio **********2, no se puede considerar que éste último oficio sea una consecuencia legal y natural del primer oficio en mención.

59. Pero además, inclusive de considerarse que el oficio **********2 si es un acto derivado del oficio ***********2**, lo cierto es que la demandante en el presente juicio impugna el oficio **********2 por vicios propios.

60. De ahí que, de acuerdo a la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a los actos derivados de otros consentidos, de aplicación analógica al juicio contencioso administrativo conforme a la tesis de rubro: **"ACTOS DERIVADOS DE OTROS CONSENTIDOS. JUICIO DE NULIDAD FISCAL"**[11], no se surte la causal de improcedencia en análisis, al combatirse por vicios propios el oficio **********2.

61. Así, al ser infundada la causal de improcedencia invocada por la autoridad demandada, por cuestión de técnica jurídica se procede al estudio del segundo motivo de inconformidad planteados por la parte actora.

Estudio del segundo motivo de inconformidad

62. En su segundo motivo de inconformidad, la **parte actora** sostiene que la resolución impugnada es ilegal por lo siguiente:

- Que debe declararse la nulidad del oficio **********2, ya que la contribución que la demandada requiere, se encuentra etiquetada en la Ley de Ingresos como un "derecho"; y dicho tributo incumple con los principios de proporcionalidad y equidad tributaria establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[11] De texto siguiente: *"Ha sido esta Suprema Corte de Justicia, en su función interpretativa, quien ha sustentado la tesis de jurisprudencia relativa a que el amparo es improcedente contra actos derivados de otros consentidos; y la razón de esa tesis, que consiste en que de emitirse juicio sobre la ilegalidad de un acto que deriva de otro consentido y que no se impugna por vicios propios, se afectaría el acto antecedente, del cual aquel es consecuencia legal necesaria, lo que no es aceptable dada la firmeza inherente al acto consentido, es sin duda aplicable a los juicios de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación."* [Registro digital: 265453; Instancia: Segunda Sala; Sexta Época; Materias(s): Administrativa; Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen CXVI, Tercera Parte, página 11; Tipo: Aislada].

VERSIÓN PÚBLICA

- Que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, consagra el principio de proporcionalidad y equidad tributaria. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que la "proporcionalidad" radica medularmente en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad económica, en tanto que la "equidad" radica en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación.

- Que en esa tesitura, la demandada exige un pago por concepto de "TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE DESARROLLO (TDD)", tributo que se encuentra etiquetado como "derecho" en la Ley de Ingresos 2024, en su título tercero, capítulo IX, artículo 31 fracción XV-BIS, inciso a, sub inciso b).

- Que en relación con lo antes dicho, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido jurisprudencialmente, que tratándose de la de la contribución de "derechos", una de sus características, es la correlación entre el costo del servicio prestado por la autoridad y el monto de la cuota, y que para que se cumpla con el principio de proporcionalidad y equidad tributaria, es necesario que exista un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiéndose otorgar el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, y que cuando se determine el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a otro elemento, se estaría enfrente de un impuesto, y no así de un derecho, respecto de los cuales debe tenerse el costo ordinario que tiene para el Estado la ejecución del servicio.

- Que la "TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE DESARROLLO" incumple con el principio de proporcionalidad y equidad tributaria, ya que de la simple lectura de su texto se observa que el precio que ha de pagarse por esto, no tiene como base el costo que tiene para el estado la ejecución de dicho servicio (emisión de documento impreso), sino que en cambio tiene como parámetro, un porcentaje del valor de la superficie de construcción excedente multiplicado por metros cuadrados, lo que es totalmente contrario a la figura de los derechos, lo que ya ha sido resuelto además en los criterios jurisprudenciales de rubros:

  - “DERECHOS POR LA INSCRIPCIÓN DE UN POLÍGONO DE ACTUACIÓN. EL ARTÍCULO 242, PÁRRAFOS PRIMERO Y QUINTO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO QUE LOS PREVÉ, AL ESTABLECER CUOTAS DIFERENCIADAS POR SERVICIOS IDÉNTICOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.”;

  - “DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA.”;

  - “DERECHOS POR REFRENDO O AMPLIACIÓN DE LA VIGENCIA DE LA LICENCIA DE URBANIZACIÓN EN EL ESTADO DE JALISCO. LAS

VERSIÓN PÚBLICA

- Que en conclusión, se debe declarar la nulidad de los actos combatidos, al incumplir con los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, y en el supuesto de que no se comparta que encuadre en la figura de derechos, debería razonablemente de aplicarse el costo de la emisión mínima contemplada en la ley.

63. Al **contestar la demanda**, en relación al motivo de inconformidad en análisis, la **autoridad demandada** señaló que resultaba infundado el argumento de la actora, en virtud de que el tributo impuesto deviene de rebasar el límite de factibilidad de construcción de 55 viviendas, al excederse por la cantidad de 34 viviendas, aunado a que la actora tenía pleno conocimiento de la condicionante contenida en la evaluación realizada por el IMPLAN el doce de agosto de dos mil veintiuno.

64. Asimismo, que la Dirección de Administración Urbana valoró los elementos necesarios, relativas a la evaluación realizada por el IMPLAN, y con su facultad determinó de conformidad con el artículo 31, fracción XV-BIS Inciso A, sub inciso B), de la Ley de Ingresos 2024.

Problema jurídico a resolver:

65. Conforme a lo antes expuesto, este Pleno considera que el punto jurídico a resolver implica determinar si el artículo 31, fracción XV-BIS, inciso A), sub inciso B), de la Ley de Ingresos 2024, es o no violatorio de los principios tributarios de equidad y proporcionalidad, contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Criterio:

66. Es **fundado el motivo de inconformidad en estudio.** El artículo 31, fracción XV-BIS, inciso A), sub inciso B), de la Ley de Ingresos 2024, es violatorio de los principios tributarios de equidad y proporcionalidad, contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

67. Por lo que, en ejercicio de control difuso, debe inaplicarse dicha porción normativa de la Ley de Ingresos 2024.

Justificación:

VERSIÓN PÚBLICA

68. A fin de dilucidar el anterior criterio, este Pleno habrá de abordar los siguientes temas:

Tema I.	Sobre la facultad de este Tribunal de ejercer control difuso.
Tema II.	Sobre los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad tributaria.
Tema III.	Razones para desaplicar el artículo 31, fracción XV-BIS, inciso A), sub inciso B), de la Ley de Ingresos 2024.

I. Sobre la facultad de este Tribunal de ejercer control difuso.

69. De conformidad con los artículos 1 y 133 de la Constitución Federal, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad.

70. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el control difuso que realizan las autoridades jurisdiccionales del país, en el ámbito de su competencia, se ejerce de manera oficiosa, sí y solo sí, encuentran mérito para ello, escudándose en el imperio del cual están investidos para juzgar conforme a la Constitución.

71. Sirve de apoyo a lo antes expuesto, la tesis 2a./J. 16/2014 (10a.) emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se reproduce a continuación:

> **CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control

VERSIÓN PÚBLICA

difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.

Registro digital: 2006186; Instancia: Segunda Sala; Décima Época; Materia(s): Común, Administrativa; Tesis: 2a./J. 16/2014 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 984; Tipo: Jurisprudencia.

II. Sobre los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad tributaria.

72. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

73. Del referido precepto constitucional dimanan diversos principios de justicia tributaria que rigen a las contribuciones, entre ellos los de proporcionalidad y equidad.

74. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido[12] que el principio de proporcionalidad, tratándose de impuestos, radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, lo que significa que los tributos deben establecerse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos

[12] En la tesis de jurisprudencia de rubro: "**PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL."** [Registro digital: 232309; Instancia: Pleno; Séptima Época; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen 187-192, Primera Parte, página 113; Tipo: Jurisprudencia].

VERSIÓN PÚBLICA

elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos ingresos

75. Mientras que el principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera.

76. Sin embargo, tratándose del **cobro de derechos por servicios**, la Suprema Corte ha establecido que **la proporcionalidad y la equidad se rigen por un sistema distinto al de los impuestos**[13].

77. Por lo que estos principios tributarios se cumplen en los derechos por servicios, cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio prestado, además de que sea igual para los que reciben idéntico servicio, ya que el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme[14].

78. En tal virtud, para analizar la proporcionalidad y equidad de la disposición normativa que establece un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al costo del servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.

---

[13] Como se evidencia de la jurisprudencia de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**" [Registro digital: 196934; Instancia: Pleno; Novena Época; Materia(s): Administrativa, Constitucional; Tesis: P./J. 2/98; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo VII, Enero de 1998, página 41, Tipo: Jurisprudencia].

[14] Véanse las tesis de rubros: "**BEBIDAS ALCOHOLICAS. DERECHOS POR REVALIDACION ANUAL PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS QUE LAS ENAJENAN. EL ARTICULO 65 DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE COAHUILA QUE LOS ESTABLECE, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTOS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL.**" [Registro digital: 199450; Instancia: Pleno; Novena Época; Materia(s): Administrativa, Constitucional; Tesis: P./J. 8/97; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo V, Febrero de 1997, página 65; Tipo: Jurisprudencia] y "**INSCRIPCIONES REGISTRALES. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, INCISO L), DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS POR ESE CONCEPTO, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD**" [Registro digital: 200048; Instancia: Pleno; Novena Época; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: P. CXIII/96; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Octubre de 1996, página 178; Tipo: Aislada]

VERSIÓN PÚBLICA

79. Cabe precisar que los principios de proporcionalidad y equidad son manifestaciones de los derechos fundamentales de seguridad jurídica e igualdad, respectivamente[15].

III. Razones para desaplicar el artículo 31, fracción XV-BIS, inciso A), sub inciso B), de la Ley de Ingresos 2024.

80. Como antes se precisó, en la resolución impugnada, la autoridad determinó, con fundamento en el artículo 31, fracción XV-BIS, inciso A), sub inciso B), de la Ley de Ingresos 2024, el importe de $6,367,374.00 pesos por concepto de transferencia de derechos de desarrollo por densificación con o sin cambio de uso de suelo.

81. El citado precepto legal establece lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 31.-****Los derechos por revisión, análisis y verificación de anteproyectos y proyectos para construcción de obra nueva, ampliación, modificación, reparación, demolición, ampliación y traslado de: oficinas, comercios, casas móviles, y equipo pesado, así como ocupación de la vía pública, factibilidades, peritajes, registros, certificaciones, declaratorias, supervisión, opiniones y dictámenes técnicos, incluyendo fraccionamientos, movimientos de tierra, subdivisiones, relotificaciones, fusiones, usos del suelo, anuncios, rótulos o similares, instalación de antenas o mástiles, construcción o modificación de estructuras metálicas para anuncios comerciales y permisos de operación, deberán ser cubiertos por los solicitantes de acuerdo a las tarifas que se enuncian posteriormente, excepto cuando se trate de servicios solicitados por dependencias de la Administración Pública Municipal Centralizada y Descentralizada, quienes quedarán exentos de pago.*
>
> *Como apoyo e incentivo para la construcción de vivienda en el Municipio de Tijuana, se otorgarán los siguientes beneficios para la construcción de vivienda del tipo económico de hasta 63,000 UDIS apoyada por diferentes instituciones públicas o privadas; se exceptuarán de pago de derechos, por la revisión de anteproyecto, revisión de proyecto ejecutivo de los trámites de fraccionamiento, los permisos de las licencias de construcción, los permisos para la constitución de los regímenes de condominio, así como el 50% (cincuenta por ciento) de los derechos de urbanización en desarrollos que cuenten al menos con el 25% (veinticinco por ciento)de viviendas de tipo económico y el resto de hasta un máximo de 90,000 UDIS, y que presente, ya sea; copia del crédito con cualquiera de éstas, así como del contrato de venta total, o bien, plano de sembrado con prototipos de vivienda por construir acompañados de avalúo certificado de cada*

[15] Tal como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis de rubros: "**PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL**." [Registro digital: 2015246; Instancia: Segunda Sala; Décima Época; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: 2a./J. 140/2017 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo II, página 840, Tipo: Jurisprudencia] y "**EQUIDAD TRIBUTARIA. CUANDO SE RECLAMA LA EXISTENCIA DE UN TRATO DIFERENCIADO RESPECTO DE DISPOSICIONES LEGALES QUE CORRESPONDEN AL ÁMBITO ESPECÍFICO DE APLICACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO, ES INNECESARIO QUE, ADEMÁS, LOS ARGUMENTOS RELATIVOS SE ANALICEN A LA LUZ DEL CONTEXTO MÁS AMPLIO DEL DERECHO DE IGUALDAD.**" [Registro digital: 2013884; Instancia: Segunda Sala; Décima Época; Materias(s): Constitucional, Común; Tesis: 2a. XXX/2017 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 40, Marzo de 2017, Tomo II, página 1390; Tipo: Aislada].

VERSIÓN PÚBLICA

prototipo por autorizar no pudiendo ser modificado posteriormente el proyecto para incumplir esta proporción de viviendas, o de lo contrario, se deberán pagar los derechos correspondientes, así como los demás servicios que presta la Subdirección de Control Urbano.

(…)

XV BIS-. *Por la revisión de expediente y, en su caso autorización de transferencia de derechos de desarrollo por densificación y/o intensificación, con o sin cambio de uso de suelo, se cobrará previo a la expedición de la licencia de construcción, por metro cuadrado de construcción excedente de superficie habitable y/o rentable, conforme a lo siguiente:*

Para el uso habitacional, la superficie de construcción excedente, es el promedio de la superficie de las viviendas por el número de unidades que se incrementan respecto a la densidad indicada en el Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Centro de Población Tijuana, y en apego a los Planes y Programas de Desarrollo Urbano del municipio de Tijuana; y para el uso comercial, de servicios e industrial, la superficie de construcción excedente, es la diferencia entre la superficie rentable de construcción que se solicita y la superficie que le corresponda de acuerdo con el coeficiente de utilización del suelo, indicado en el Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Centro de Población Tijuana, y en apego a los Planes y Programas de Desarrollo Urbano del municipio de Tijuana; para todos los usos antes señalados el valor del metro cuadrado m2 de construcción excedente, será el que corresponda a la zona homogénea donde se encuentra el predio, de acuerdo a la Tabla de Valores Catastrales Unitarios para el Municipio de Tijuana, Baja California. La superficie habitable es la indicada en el Reglamento de la Ley de Edificaciones para el Municipio de Tijuana B.C. y la superficie rentable es la superficie de construcción destinada a las actividades de comercio, servicios e industria, sin considerar circulaciones y estacionamiento cubiertos.

A.- *Por densidad e intensidad superior a la señalada en el Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Centro de Población Tijuana, y en apego a los Planes y Programas de Desarrollo Urbano del municipio de Tijuana, y sus reglamentos vigentes, cuando el predio se encuentre dentro de polígonos de densificación, se aplicarán los siguientes porcentajes:*

a).- Por densificación e intensificación, 15% del valor de la superficie de construcción excedente por m2 sin cambio de uso de suelo.

b).- *Por densificación e intensificación, 25% del valor de la superficie de construcción excedente por m2 con cambio de uso de suelo.*

(…)”

82. Como puede advertirse, la norma antes transcrita impone a los contribuyentes el deber de pagar, entre otros, los derechos por la revisión de expediente y autorización de transferencia de derechos de desarrollo por densificación, con cambio de uso de suelo.

VERSIÓN PÚBLICA

83. Tomando como base para cuantificar el monto total del pago de tales derechos, el valor de la superficie de construcción excedente por metro cuadrado, estableciendo el valor del metro cuadrado al correspondiente a la zona homogénea donde se encuentra el predio, de acuerdo a la Tabla de Valores Catastrales Unitarios para el Municipio de Tijuana, Baja California.

84. Así, es necesario analizar si tales elementos para cuantificar el monto del derecho, atienden al tipo de servicio prestado y a su costo; es decir, si existe una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota fijada.

85. Para tal efecto, debe tenerse en consideración que el Reglamento de Zonificación, en lo que interesa, dispone lo siguiente:

> ***REGLAMENTO DE ZONIFICACION Y USOS DEL SUELO DEL CENTRO DE POBLACION DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA***
>
> *"**ARTÍCULO 11**. Para efectos de este Reglamento además de los señalado en el artículo 6 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California se entiende por:*
> *(…)*
> *VII. Áreas receptoras de Transferencia de Derechos de Desarrollo. Son aquellas que se localizan en áreas urbanas consolidadas y no consolidadas en donde el PDUCPT y los Programas de Desarrollo Urbano establecen aptitud para el desarrollo urbano y capacidad para densificación.*
> *(…)*
> *XIV. Densidad de la Edificación: Características físicas referentes a volumen, tamaño y conformación exterior, que a edificación.*
> *XV. Densificación: Proceso de incrementar la densidad;*
> *(…)*
> *XLII. Transferencia de Derechos de Desarrollo (TDD). Es un mecanismo que permite trasferir el potencial constructivo o de desarrollo de un terreno a otro con distinta ubicación y propiedad, y ayuda a evitar la edificación en áreas conflictivas o no aptas para desarrollo;*
> *(…)"*
>
> *"**ARTÍCULO 36.** Para efecto de lograr un adecuado y equilibrado ordenamiento del Centro de Población, los Programas aplicarán la zonificación primaria sobre la Estructura Territorial. La zonificación primaria a su vez, está conformada por la estructura vial primaria, por áreas urbanas, áreas de reserva territorial, áreas de conservación y áreas de instalaciones especiales, para la interacción y operación para cumplir los objetivos de los Programa de Desarrollo Urbano, se establece la siguiente clasificación de áreas y zonas:*
> *(…)*
> *IV. Áreas Especiales de Conservación. Se consideran Áreas Especiales de Conservación a los espacios naturales que se encuentran distribuidos a lo largo del Centro de Población de Tijuana, en donde se localizan ecosistemas frágiles, áreas de importancia ecológica, áreas de riesgo, y áreas de patrimonio cultural y natural, susceptibles de ser dedicados a la conservación, y en donde todo desarrollo urbano se encuentra condicionado a dicha función, que tienen posibilidad de generar transferencias de derechos de desarrollo."*
>
> *"**ARTÍCULO 59.** Cuando existan solicitudes del sector público o privado para un cambio de uso y destino del suelo, **para su autorización, el interesado deberá presentar ante la Dirección:***
>
> *a) Estudio de impacto urbano aprobado por el IMPLAN, factibilidades de servicios como agua potable, drenaje sanitario, energía eléctrica,*

VERSIÓN PÚBLICA

telefonía y recolección de basura, equipamiento e infraestructura así como aquellos estudios técnicos Especializados relacionados a movimientos de tierras y las medidas estructurales de las edificaciones que garanticen la estabilidad y seguridad de las edificaciones ante posibles sismos y fenómenos físicos como fallas, fracturas, hundimientos, posibles deslizamientos o cualquier otro riesgo hidrometeorológicos y Antropogénicos , así como los de tipo urbano, imagen urbana, ambiental y de tipo socioeconómico que la autoridad o el IMPLAN considere necesarios que garanticen el que no se darán impactos negativos al contexto en donde se pretende desarrollar el cambio de usos de suelo , atendiendo a lo dispuesto a las disposiciones particulares de cada uso de suelo que establece el presente reglamento y las establecidas en el Título V Capítulo III, IV, V y VI del presente ordenamiento.

b) Aprobación por mayoría mediante dictamen de la Comisión Técnica integrada por representantes del sector académico, empresarial y de gobierno que designe la Junta de Gobierno del IMPLAN para los siguientes casos:

Los predios donde se pretenda desarrollar el cambio de usos de suelo sea mayor a 1000 metros cuadrados;

Usos de suelo industrial de alto riesgo.

Usos especiales: Centro de readaptación social, depósitos de desechos industriales, Gasoductos, oleoductos y similares, Rellenos sanitarios, Instalaciones militares y cuarteles, Deshuesadero (yonques), Centros de Acopio de Materiales Metálicos y Centros de Acopio de Materiales Metálicos con compactación de metales y derivados, estación de transferencia.

Instalaciones de Infraestructura como: Almacenamiento de Gas, Plantas termoeléctrica.

En el caso específico de las solicitudes de cambios de uso de suelo, la Comisión Técnica podrá solicitar al Perito Urbano que desarrollo el estudio de impacto urbano hacer la exposición correspondiente ante dicha Comisión previo dictamen, a efecto de poder tener mejores elementos para su resolución.

Documento oficial en el que se dé cumplimiento mediante la compra de los derechos de transferencia en Áreas Especiales de Conservación de conformidad a lo establecido en el presente reglamento, con lo que el agente desarrollador o particular podrá transferir el equivalente constructivo a las zonas y predios que se determinen en el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tijuana y Programas Parciales de Desarrollo Urbano como predios o áreas receptoras*."*

*"**ARTÍCULO 99.** Para orientar los usos y destinos del suelo en forma congruente con los objetivos particulares de los Programas de Desarrollo, se deberán aplicar las tablas de valoración que en ellos se establezca, estas tablas deberán valorar como mínimo el equipamiento, la infraestructura, el medio físico, y la topografía, para determinar la densidad específica de cada predio."*

*"**ARTÍCULO 100.** El procedimiento para el cálculo de las densidades será de acuerdo a los programas de desarrollo urbano, en donde se deberá considerar los siguientes puntos:*
I. Localizar el predio e identificar el subsector al que pertenece,
II. Identificar las políticas, usos y destinos del suelo asignados por el Programa de Desarrollo,
III. Identificar el uso o destino del suelo designado a la manzana, así como el tipo de densidad asignada.
IV. Aplicar las tablas de valoración del equipamiento, infraestructura, topografía y medio físico natural, con las que se determinará el rango

VERSIÓN PÚBLICA

de densidad potencial del predio, que se definirán dentro de los planes y programas de desarrollo.
V. Determinar los rangos de acuerdo con las tablas de valoración, para clasificar el predio dentro de la tabla de "Densidades Ponderadas".”

*“**ARTÍCULO 113.** Para el caso de densidades altas multifamiliares solo se podrán establecer densidades mayores al presente reglamento cuando:*

I. Se ubiquen dentro del área urbana en sectores o zonas con una política de densificación definida en el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población y/o Programas Parciales de Desarrollo Urbano.

II. Una vez aprobado por el IMPLAN el estudio de impacto urbano, obtenido las factibilidades de servicios como agua potable, drenaje sanitario, energía eléctrica, telefonía y recolección de basura, así como aquellos estudios técnicos especializados relacionados a las medidas estructurales de las edificaciones que garanticen la estabilidad y seguridad de los edificios ante posibles sismos y fenómenos físicos como fallas, fracturas, hundimientos, posibles deslizamientos o cualquier otro riesgo hidrometeorológicos y Antropogénicos , así como los de tipo urbano, imagen urbana, ambiental y de tipo socioeconómico que la autoridad requiera que permitan dar cumplimiento a la normatividad en la materia y garantizar que no se darán impactos negativos al contexto en donde se pretende desarrollar la densificación.

III. Se dé cumplimiento mediante la compra de los derechos de desarrollo de conformidad a lo establecido en el presente reglamento, con lo que el agente desarrollador o particular podrá transferir el equivalente constructivo a las zonas y predios que se determinen en el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tijuana y Programas Parciales de Desarrollo Urbano como predios o áreas receptoras.”

*“**ARTÍCULO 225.** La transferencia de derechos de desarrollo (TDD) aplicará en determinadas zonas y áreas del territorio, las cuales se identifican como áreas generadoras y receptoras de derechos de desarrollo que se establezcan dentro de las distintas topologías de programas aplicables al centro de población de Tijuana.”*

*“**ARTÍCULO 226.** La identificación de áreas emisoras o generadoras de derechos de desarrollo, se establecerá en los instrumentos de planeación urbana y ordenamiento territorial y ecológico aplicables, y podrán ser de tipo ambiental o de carácter histórico cultural.”*

*“**ARTÍCULO 227.** La designación formal y registro de las áreas generadoras y receptoras de derechos de desarrollo, se hará por solicitud directa del propietario del predio o por solicitud consensuada de la comunidad, mismos que deberán solicitar su registro en el Ayuntamiento ante el Administrador de la ciudad, quien en coordinación con las instancias competentes establecerá los mecanismos y condiciones requeridas para cada caso.”*

*“**ARTÍCULO 228.** Las áreas emisoras o generadoras de derechos de desarrollo definidas en el presente Reglamento, **podrán transferir su potencial constructivo o de desarrollo, hacia otras áreas o predios donde el PDUCPT o Programas Parciales y Comunitarios reconozca capacidad de desarrollo o pretenda incentivar su densificación, estas serán conocidas como áreas receptoras de transferencia de derechos de desarrollo**.”*

*“**ARTÍCULO 229.** La determinación del potencial transferible en las áreas o predios emisores, se efectuara a través del Instituto Municipal de Planeación, quien procederá a dar trámite para la autorización y registro ante la Dirección del Catastro Municipal y la Dirección de Administración Urbana, en donde se ingresara el valor al predio, previamente determinado, por el Consejo Municipal de Catastro, **con***

VERSIÓN PÚBLICA

***base en la determinación del potencial transferible que emita el IMPLAN, para tramitar su registro formal para ofertar el potencial constructivo del predio**."*

"***ARTÍCULO 230.** Para que propietarios de los predios susceptibles al intercambio de derechos puedan acceder a estos mecanismos y sus beneficios, se sujetaran a los procedimientos y condiciones previas que se definen en este Reglamento."*

"***ARTÍCULO 231.** Los propietarios de predios emisores de derechos pueden seguir utilizando su predio en los usos reconocidos en el PDUCP T, Programas Parciales y Comunitarios **y podrán obtener retribución económica por la venta de dichos derechos, de acuerdo con lo que establece el presente Reglamento**. El propietario de dichas áreas o predios, podrá vender sus derechos en más de una ocasión, siempre y cuando existan áreas receptoras que lo soliciten."*

"***ARTÍCULO 232.** La transferencia de derechos de desarrollo, inicia con la identificación de las áreas que son susceptibles de otorgar o recibir derechos de desarrollo, de acuerdo con lo señalado en el presente Reglamento."*

"***ARTÍCULO 233. Mediante la compra de los derechos de desarrollo, el agente desarrollador o particular, podrá transferir el equivalente constructivo a las zonas y predios que se determinen en el PDUCP T y Programas Parciales y Comunitarios como predios o áreas receptoras**."*

"***ARTÍCULO 234.** Los desarrolladores privados o propietarios de áreas receptoras de transferencia de derechos de desarrollo, **podrán celebrar acuerdos y contratos entre sí para la transferencia de derechos de desarrollo, <u>previa autorización del Ayuntamiento</u>.** La firma de estos convenios o contratos de transferencia entre el propietario de predio emisor y el propietario de predio receptor, **obliga al segundo a pagar el valor equivalente del potencial transferible al propietario del predio emisor, conforme al valor determinado por las instancias competentes**.*

Para este efecto, el convenio suscrito deberá especificar:

a) Propósito o fin de transferencia (ambiental o histórica cultural).
b) Localización y características de los predios emisores (especificación de localización, superficie, usos actuales del suelo, condiciones jurídicas del predio, tipo de vegetación, estado de conservación o deterioro ambiental, y demás información relevante.),
c) Potencial transferible expresado en número de viviendas por unidad de superficie y monto económico total del potencial transferible.
d) Localización y descripción de características de los predios receptores adquirientes de los derechos (superficie, uso y densidad actual y propuesta, condiciones generales de localización de servicios, población cercana,) y especificación de sitios donde aplicara el potencial transferible adquirido.
*e) **Compromisos que adquieren tanto el propietario del predio receptor como el propietario del predio generador con el Ayuntamiento para la conservación y mejoramiento del predio generador, especificando el monto o porcentaje que se destinara para dicho propósito, con base en el monto total fijado al potencial transferible.***
f) Carta de cesión de los derechos de desarrollo del predio generador al predio receptor.

***El adquiriente de los derechos turnará copia del convenio de transferencia al Administrador de la ciudad, el Instituto Municipal de Planeación, la Dirección de Protección al Ambiente, la Dirección de Administración Urbana y del Catastro Municipal <u>para su autorización</u> e inscripción formal en el registro catastral**. El incumplimiento de los términos de los contratos por cualquiera de las partes, dará lugar a sanciones en términos de los procedimientos*

VERSIÓN PÚBLICA

legales, civiles, administrativos y penales que resulten aplicables. (revisar sanciones aplicables del código civil).”

*“**ARTÍCULO 235.** Del monto económico recibido por concepto de la venta del potencial de desarrollo o constructivo, el propietario deberá destinar un porcentaje a la conservación y mantenimiento de las condiciones ambientales del área emisora, la regeneración de vegetación, el mantenimiento del área o de edificios históricos, según sea el caso, de conformidad con lo señalado en el siguiente artículo.”*

*“**ARTÍCULO 236.** Los propietarios de predios no urbanizables de áreas rústicas sujetas a protección especial, además de los derechos y obligaciones establecidas por las disposiciones normativas y de planeación urbana aplicable a la materia, tendrán las siguientes.*
(…)
VIII).- El propietario estará obligado a destinar un porcentaje del monto económico recibido por concepto de cuotas, aplicación de incentivos, transferencia de derechos de desarrollo, renta de servidumbres y otros, para la rehabilitación y mantenimiento de las condiciones ambientales del predio. El monto específico o porcentaje que aplicara para acciones de mantenimiento de las condiciones del predio.
(…)”

86. De los artículos antes reproducidos, concatenados con el artículo 31, fracción XV-BIS, inciso A), sub inciso B), de la Ley de Ingresos 2024, se advierte que la Dirección de Administración Urbana realiza un despliegue técnico y material, respecto la documentación presentada por particulares relativa al cambio de uso de suelo, así como de los convenios de transferencia de derechos de desarrollo celebrados entre propietarios de predios emisores de tales derechos y propietarios de áreas receptoras de los mismos.

87. Lo anterior evidencia que el legislador estableció el pago de un derecho por una actividad del Estado que se constriñe a la revisión, verificación y emisión de la autorización respectiva, adoptando como base una cuota que se aplica sobre el valor del metro cuadrado que corresponda a la zona homogénea donde se encuentra el predio, de acuerdo a la Tabla de Valores Catastrales Unitarios para el Municipio de Tijuana, Baja California.

88. Situación que es contraria a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, pues para el cálculo del derecho en cuestión no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a un elemento totalmente ajeno a éste, lo que produce que por un mismo servicio (revisión de expediente y emisión de la autorización correspondiente), los contribuyentes de este tributo paguen una mayor o menor cantidad dependiendo de la zona homogénea en donde se encuentra el predio.

89. Así, el valor del metro cuadrado dependiendo de la zona homogénea en donde se encuentra el predio, es un aspecto que incide con la capacidad económica del gobernado, que solo es aplicable a los impuestos, pero no a los derechos por servicios cuya

VERSIÓN PÚBLICA

naturaleza es distinta, respecto a los cuales debe tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio.

90. Entonces, en el cálculo del derecho se otorga un trato desigual a quienes se encuentran en situaciones iguales, porque a pesar de que el servicio de revisión y autorización de transferencia de derechos de desarrollo con cambio de uso de suelo será igual para todos los usuarios, el monto a pagar varía dependiendo no de un elemento adicional a su costo, sino ajeno a este último (valor del metro cuadrado que corresponda a la zona homogénea donde se encuentra el predio).

91. En efecto, considerar lo contrario, sería avalar que en el evento de dos obras de idénticas características, pero ubicadas en distintas zonas homogéneas con distinto valor del metro cuadrado, se tenga que enterar un pago de derechos diverso; lo cual resulta jurídicamente inaceptable, cuenta habida que el servicio que presta el Estado en ambos casos es el mismo.

92. Sirve de apoyo a lo antes expuesto, las tesis Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se reproducen a continuación:

> **DERECHOS POR LA EXPEDICIÓN DE LICENCIAS DE SUBDIVISIÓN, RELOTIFICACIÓN O FUSIÓN DE PREDIOS. EL ARTÍCULO 188, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, AL ESTABLECER UNA CUOTA BASADA EN EL VALOR DE LOS INMUEBLES, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 2/98, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.", estableció que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de derechos por servicios, se rigen por un sistema distinto al de los impuestos, ya que para la determinación de las cuotas a pagar por ese concepto, no deben tomarse en cuenta elementos que reflejen la capacidad contributiva del gobernado, pues éstos son aplicables únicamente a los impuestos, sino que debe atenderse a la naturaleza del servicio prestado por el Estado. Por tanto, el artículo 188, párrafo primero, del Código Fiscal de la Ciudad de México, al imponer a los contribuyentes la obligación de pagar el derecho por la expedición de una licencia de subdivisión, relotificación o fusión de predios, con una cuota del uno por ciento del valor del avalúo, esto es, basada en el valor de los inmuebles, transgrede los principios constitucionales citados, toda vez que para su cálculo no se atiende al tipo de servicio prestado, e implica que se dé un tratamiento desigual a quienes reciben un mismo servicio, al no desprenderse de la normativa examinada que la aplicación de la tarifa esté relacionada con los estudios técnicos y operativos que debe realizar la autoridad para constatar que la subdivisión, relotificación o fusión de predios que pretende realizarse cumple

VERSIÓN PÚBLICA

con la normativa y requerimientos técnicos correspondientes, y que ello justifique el cobro de la cuota señalada, dado que el derecho correspondiente se pagará en función del valor del avalúo que, en cada caso, puede ser distinto, no obstante que el despliegue técnico y administrativo sea el mismo respecto del trámite.

Registro digital: 2016159; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito;
Décima Época; Materias(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: I.7o.A.162 A (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 51, Febrero de 2018, Tomo III, página 1419; Tipo: Aislada.

DERECHOS REGISTRALES. LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE ESTABLECEN LA TARIFA RESPECTIVA SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VIOLAN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. Acorde con la doctrina y la legislación tributaria, los derechos son las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como precios por servicios de carácter administrativo prestados por los órganos del poder público a las personas que los soliciten. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que dichas contribuciones satisfacen los principios tributarios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando existe un equilibrio razonable entre la cuota y el servicio prestado, y cuando se da un trato igual a quienes reciben servicios análogos. En este contexto, las leyes federales o locales que regulan los derechos por la inscripción, anotación, cancelación o expedición de certificaciones de actos jurídicos o documentos en un registro público, estableciendo su cuantificación mediante un porcentaje o factor (sea por ejemplo, a la decena, a la centena o al millar), tomando en cuenta valores económicos o comerciales distintos al costo del servicio prestado por la administración pública, violan los indicados principios tributarios, pues se produce el efecto de que los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad dependiendo del monto de la operación que dé lugar a tales actos registrales, provocando que una misma función estatal, que tiene el mismo costo, cause distintas contraprestaciones en dinero.

Registro digital: 166971; Instancia: Pleno; Novena Época; Materias(s): Constitucional, Administrativa; Tesis: P./J. 95/2009; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Julio de 2009, página 1431; Tipo: Jurisprudencia.

93. Asimismo, es de precisar que tampoco se advierte que exista una razón de orden extrafiscal que justifique el trato diverso de los sujetos obligados, en cuanto a la cuota fiscal, pues la Ley de Ingresos 2024 no señala que el importe que pague el contribuyente se destinará a la preservación y mantenimiento de áreas especiales de conservación[16].

[16] En términos del Reglamento de Zonificación, se consideran áreas especiales de conservación a los espacios naturales que se encuentran distribuidos a lo largo del Centro de Población de Tijuana, en donde se localizan ecosistemas frágiles, áreas de importancia ecológica, áreas de riesgo, y áreas de patrimonio cultural y natural, susceptibles de ser dedicados a la conservación1, y en donde todo desarrollo urbano se encuentra condicionado a dicha función, que tienen posibilidad de generar transferencias de derechos de desarrollo.

VERSIÓN PÚBLICA

94. En efecto, no debe de perderse de vista que el servicio que presta el estado es por la revisión y autorización de la transferencia de derechos de desarrollo, celebrada entre propietarios de predios emisores de tales derechos y propietarios de predios de áreas receptoras de los mismos.

95. Transferencia que se lleva a cabo mediante convenio celebrado entre los propietarios antes señalados en términos de lo dispuesto en los artículos 225 a 235 del Reglamento de Zonificación, reproducidos previamente, en el que el propietario del predio emisor de los derechos de desarrollo, se compromete a destinar un porcentaje del importe pagado por el propietario del área receptora de dichos derechos, para la conservación y mantenimiento de las condiciones ambientales del área emisora, la regeneración de vegetación, el mantenimiento del área o de edificios históricos, según sea el caso.

96. Por lo que es a través de esa transferencia de derechos de desarrollo y no del pago del derecho por el servicio de revisión de expediente y autorización de transferencia de dichos derechos, que el particular adquiriente de los derechos de desarrollo paga un importe económico con el fin de que un porcentaje del mismo se destine a la conservación y mantenimiento del área emisora.

97. Conforme lo hasta aquí expuesto y con fundamento en el artículo 1 y 133 de la Constitución Federal, así como la jurisprudencia 2ª./J.16/2014 (10ª.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **"CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO."**[17], en ejercicio de la facultad de control difuso, este Pleno determina inaplicar el artículo 31, fracción XV-BIS, inciso A), sub inciso B), de la Ley de Ingresos 2024, por transgredir los principios tributarios de equidad y proporcionalidad, contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

98. Derivado de lo anterior, y al ser fundado el motivo de inconformidad expresado por la parte actora, lo conducente es declarar la nulidad de la resolución **********2, emitida por el Director de Administración Urbana, el diecisiete de septiembre de dos mil veinticuatro, con fundamento en el artículo 83, fracción IV, de la Ley del Tribunal.

99. No es óbice a lo antes resuelto, el argumento expuesto por la autoridad demandada al contestar la demanda, en el que señaló que el tributo impuesto deviene de rebasar el límite de factibilidad de construcción de 55 viviendas, al excederse por la cantidad de

[17] Reproducida en punto 71 del presente fallo.

VERSIÓN PÚBLICA
RESOLUCIÓN

34 viviendas, aunado a que la actora tenía pleno conocimiento de la condicionante contenida en la evaluación realizada por el IMPLAN el doce de agosto de dos mil veintiuno. Argumentos que devienen inoperantes por insuficientes, pues incluso de ser fundados, no cambiarían lo resuelto respecto la inconstitucionalidad del artículo 31, fracción XV-BIS, inciso A), sub inciso B), de la Ley de Ingresos 2024.

100. Asimismo, se precisa que resulta innecesario el estudio del resto de los motivos de inconformidad expuestos por la actora, ya que de resultar fundados en nada variaría el sentido del presente fallo, sin que ello implique desatender el principio de exhaustividad.

Efectos de la nulidad:

101. En términos del artículo 109 de Ley del Tribunal, se condena al Director de Administración Urbana a que dicte un acuerdo en virtud del cual deje sin efectos la resolución declarada nula y dicte otra en la que considere que la parte actora no se encuentra obligada a cubrir la contribución prevista en el artículo 31, fracción XV-BIS, inciso A), sub inciso B), de la Ley de Ingresos 2024, al estar afectado el mecanismo impositivo esencial cuya transgresión por el legislador no permite que sus elementos puedan subsistir.

102. Sirve de apoyo a lo antes resuelto, las tesis de jurisprudencia que se reproducen a continuación:

> **DERECHOS POR SERVICIOS. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY QUE PREVÉ EL MECANISMO DE CÁLCULO DE LA TASA QUE FIJA EL PAGO DE AQUÉLLOS.** Por regla general, la concesión del amparo respecto de una ley fiscal tiene como efecto que no se aplique al quejoso el precepto declarado inconstitucional, y que se le restituyan las cantidades enteradas. Ahora bien, atento al criterio sustentado por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 62/98, de rubro: "CONTRIBUCIONES. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CUANDO SE RECLAMA UNA NORMA TRIBUTARIA.", se concluye que cuando en la ley se prevea un vicio subsanable en el mecanismo de cálculo de la tasa a pagar por concepto de derechos por servicios, el efecto del amparo no puede traducirse en liberar al contribuyente de la totalidad del pago del derecho por el servicio proporcionado por el Estado, en virtud de que para respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario que todos los individuos contribuyan al gasto público en la medida de su capacidad contributiva. Consecuentemente, cuando la disposición declarada inconstitucional fija derechos por registro de documentos a partir de un porcentaje sobre el valor de la operación comercial que les dio origen, pero previendo también una cantidad fija mínima a pagar, la restitución en el goce de la garantía individual violada sólo implica que el quejoso deje de pagar la tarifa porcentual, pero sin relevarlo de la obligación de enterar dicha cuota fija mínima, ya que esta suma

VERSIÓN PÚBLICA

es igual para todos los contribuyentes sin considerar el tipo de operación contenida en el documento a registrar, con lo cual se respeta el criterio del Tribunal Pleno plasmado en la jurisprudencia P./J. 121/2007, de rubro: "SERVICIOS REGISTRALES. LOS ORDENAMIENTOS LEGALES QUE ESTABLECEN LAS TARIFAS RESPECTIVAS PARA EL PAGO DE DERECHOS, SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA.".

Registro digital: 2000775; Instancia: Segunda Sala; Décima Época; Materias(s): Común, Administrativa; Tesis: 2a./J. 29/2012 (10a.); Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VIII, Mayo de 2012, Tomo 2, página 1244; Tipo: Jurisprudencia.

CONTRIBUCIONES. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CUANDO SE RECLAMA UNA NORMA TRIBUTARIA. Existen mecanismos de tributación que son simples, cuyos elementos esenciales, tales como sujeto, objeto, base y tasa, requieren cálculos básicos que no necesitan una mayor pormenorización en la ley. Así, a medida que un tributo se torna complejo, para adicionarse mayores elementos que pueden considerarse al realizar su cálculo, surgen previsiones legales que son variables, es decir, que no se aplican a todos los contribuyentes, sino sólo a aquellos que se ubiquen en sus hipótesis jurídicas. En efecto, hay normas tributarias que establecen los elementos esenciales de las contribuciones y otras que prevén variables que se aplican a dichos elementos esenciales. En el caso de las primeras, de concederse el amparo, su efecto producirá que el gobernado no se encuentre obligado a cubrir el tributo al afectarse el mecanismo impositivo esencial cuya transgresión por el legislador no permite que sus elementos puedan subsistir, porque al estar viciado uno de ellos, todo el sistema se torna inconstitucional. Lo anterior no ocurre cuando la inconstitucionalidad se presenta en un elemento variable, puesto que el efecto del amparo no afectará el mecanismo esencial del tributo, dado que se limitará a remediar el vicio de la variable de que se trate para incluirla de una manera congruente con los elementos esenciales, sin que se afecte con ello a todo el sistema del impuesto.

Registro digital: 195159; Instancia: Pleno; Novena Época; Materias(s): Administrativa; Tesis: P./J. 62/98; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VIII, Noviembre de 1998, página 11; Tipo: Jurisprudencia

103. Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 121 de la Ley del Tribunal, es de resolver y se…

III. R E S U E L V E:

VERSIÓN PÚBLICA

PRIMERO.- Se revoca la sentencia dictada el once de febrero de dos mil veinticuatro por el Juzgado Cuarto de este Tribunal, materia de la presente revisión.

SEGUNDO.- Se declara la nulidad de la resolución con número de oficio **********2, dictada por el Director de Administración Urbana el diecisiete de septiembre de dos mil veinticuatro.

TERCERO.- Con fundamento en el artículo 109 de la Ley del Tribunal, se condena al Director de Administración Urbana, en los términos precisados en el presente fallo.

Notifíquese por boletín jurisdiccional a las partes, enviando el aviso correspondiente.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, por Mayoría de votos de los Magistrados Carlos Rodolfo Montero Vázquez y Guillermo Moreno Sada, con voto en contra por el Magistrado Alberto Loaiza Martínez; siendo Ponente el primero de los mencionados, mismos que firman ante la presencia de la Secretaria General de Acuerdos, Claudia Carolina Gómez Torres, quien da fe.

CRMV/LJGM

VERSIÓN PÚBLICA

1

"ELIMINADO: NOMBRE, 4 párrafo(s) con 4 renglones, en fojas 1,2 Y 18.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales."

2

"ELIMINADO: OFICIO, 40 párrafo(s) con 40 renglones, en fojas 2,4,5,6,7,8,10,14,15,17,20,21,22,37 Y 40.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales."

3

"ELIMINADO: CLAVE CATASTRAL, 5 párrafo(s) con 5 renglones, en fojas 4,5,10,20 Y 21.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales."

4

"ELIMINADO: DOMICILIO, 4 párrafo(s) con 4 renglones, en fojas 4,5,10 Y 20.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales."

5

"ELIMINADO: DICTAMEN, 6 párrafo(s) con 6 renglones, en fojas 5,6,7,11 Y 20.
Fundamento legal: artículos 54, 99 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el estado de Baja California, 55, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
La clasificación de la información como confidencial se realiza en virtud de que el presente documento contiene datos personales y/o datos personales sensibles, los cuales conciernen a una persona física identificada e identificable, por lo que no puede difundirse, publicarse o darse a conocer, sin el consentimiento de su titular, de conformidad con los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad en el tratamiento de los datos personales."

La suscrita Licenciada Claudia Carolina Gómez Torres, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, hace constar: Que lo transcrito con anterioridad corresponde a una versión pública de resolución de segunda instancia dictada en el expediente 187/2024 JC en la que se suprimieron datos que se han clasificado como confidenciales, cubriendo el espacio correspondiente, insertando diez asteriscos, versión que va en cuarenta fojas útiles. ----------

Lo anterior con fundamento en lo establecido por los artículos 54, 60, FRACCIÓN III, B), 99, 104 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el Estado de Baja California, y 55, 57, 58, 59 del Reglamento en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, Lo que se hace constar para los efectos legales a que haya lugar, en la ciudad de Mexicali, Baja California, a los ocho días del mes de junio de dos mil veintiséis.----------

TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
BAJA CALIFORNIA

SECRETARÍA GENERAL
MEXICALI, B.C.